

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

## **EL PODER EJECUTIVO Y EL INCREMENTO DE SUS FACULTADES LEGISLATIVAS.**

Serrafero Mario.

Cita:

Serrafero Mario (2010). *EL PODER EJECUTIVO Y EL INCREMENTO DE SUS FACULTADES LEGISLATIVAS. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/908>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## LAS FACULTADES PRESIDENCIALES Y LOS MÁRGENES DE UNA ANUNCIADA VETOCRACIA

Cuando el gobierno de la presidente Cristina Fernández de Kirchner perdió las elecciones legislativas de 2009, el jefe del bloque de diputados, Agustín Rossi, señaló que ante la falta de mayorías propias en el Congreso, el gobierno acudiría al veto. El jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, afirmaba: “Vamos a examinar cada ley. Si no estamos de acuerdo, volverán al Congreso para su revisión o para su archivo”<sup>1</sup>. Desde la oposición, la líder de la Coalición Cívica, Elisa Carrió, decía: “Un gobierno que veta leyes se pone en contra de la sociedad”<sup>2</sup>. ¿Estaba anunciando el gobierno una suerte de Vetocracia? De la advertencia verbal se pasó a la acción con motivo de la sanción por el Congreso de la Ley 26.571, la llamada ley de reforma política del oficialismo que modificaba el régimen de partidos políticos. La referida ley había necesitado un acuerdo con partidos legislativos de menor peso, pues en el proyecto recibían un trato que comprometía su supervivencia. Pero luego de la sanción de las Cámaras el Poder Ejecutivo observó –esto es vetó- los artículos 107 y 108 de la referida ley.

La polémica o discusión excede el caso referido y lo que ocurrirá de aquí en más. El tema provoca una serie de preguntas y dilemas. Entre otras: ¿Qué tipo de institución es, en realidad, el veto presidencial? ¿Cómo se pensó originariamente y cual fue su uso? ¿Es el veto una institución que va en contra del carácter republicano y democrático del régimen político argentino? ¿Qué cabe esperar ante la preanunciada vetocracia?

Cabe recordar que en los debates institucionales de las últimas décadas acerca del régimen presidencial, el veto estuvo presente como recurso poderoso en manos de los Ejecutivos y fue tomado en cuenta para calibrar los distintos tipos probables de poder presidencial en la arena legislativa<sup>3</sup>. Pero, conviene comenzar con las visiones

---

<sup>1</sup> Ver La Nación, 6 de diciembre de 2009, p. 1.

<sup>2</sup> Ibíd.

<sup>3</sup> Ver, entre otros, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997, pp. 41-44; Matthew S. Shugart y John M. Carey, Presidents and Assemblies, Cambridge University Press, pp. 134-138.

que, desde la teoría política, alumbraron los contornos básicos del Poder Ejecutivo en el país del Norte y pasar luego al territorio argentino.

#### Antecedentes, desde la teoría política

En *El Federalista*, Hamilton presenta ideas claras sobre el veto y que tienen como trasfondo una serie de concepciones acerca de la naturaleza humana, la vida política de los pueblos y ciertas prevenciones sobre algunos órganos en particular. Pensaba –como Madison– que no cabía que los hombres se comportaran como ángeles en el gobierno y así la política entre sus distintas ramas estaría signada por inevitables situaciones de conflicto. En este escenario de disputas entre los sectores del gobierno por el logro de un mayor poder el temor y la prevención eran respecto del Legislativo. Riesgo que ya observaban autores como Montesquieu y Locke. En este contexto de ideas, *el veto en manos del presidente era concebido como un arma defensiva del Ejecutivo contra el Legislativo.*

Decía Hamilton: “con anterioridad se ha señalado y subrayado la tendencia del departamento legislativo a inmiscuirse en los derechos y a absorber los poderes de los otros departamentos; también se ha comentado la insuficiencia de una simple demarcación sobre el papel de los límites de cada cual, y se ha sacado la consecuencia de que es necesario dotarlos de armas constitucionales para que se defiendan... De estos claros e innegables principios deriva la conveniencia del veto del Ejecutivo, ya sea absoluto o limitado, frente a los actos de los sectores legislativos. Careciendo de dicho poder de uno u otro, estará absolutamente incapacitado para defenderse de las agresiones de las cámaras. Podría ser aniquilado gradualmente de sus facultades mediante resoluciones sucesivas, o aniquilado como resultado de una sola votación. Y de un modo o de otro, los poderes legislativo y ejecutivo en poco tiempo se encontrarían reunidos en las mismas manos. Aun suponiendo que nunca se hubiera advertido en el cuerpo legislativo la tendencia a invadir los derechos del Ejecutivo, las leyes del razonamiento lógico y la conveniencia teórica, nos enseñarían por sí solas a no abandonar a uno a merced del otro, sino a dotarlo de un poder constitucional eficaz, para que se defienda por sí mismo”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, El federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 312-313.

En segundo lugar, el veto se justificaba, además, como una instancia que, en determinados casos, implicaría *aumentar la deliberación de las leyes con el fin de evitar errores, inconveniencias o intereses particulares*. La idea era que, cuantas más voces estuvieran implicadas en el debate y la reflexión de una ley, más probabilidad de que ésta fuera de mayor calidad.

Señalaba Hamilton: “en segundo lugar, se persigue aumentar la probabilidad de que la comunidad no tenga que sufrir la aprobación de leyes inconvenientes, debidas a festinación, falta de cuidado o propósitos culpables. Mientras más veces sea objeto de deliberación una medida y mayor la diversidad de situaciones de las personas encargadas de estudiarla mejor está el peligro de los errores que resultan de la falta de reflexión o de esos pasos falsos que impulsa el contagio de alguna pasión o interés común”<sup>5</sup>.

En tercer lugar, se creía que el veto iba a ser utilizado con cautela pues la medida podría tener costos para el Ejecutivo al enfrentar a las Cámaras del Congreso.

Decía Hamilton: “La superioridad en importancia e influencia del cuerpo legislativo en el caso de un gobierno libre, y el riesgo que representa para el Ejecutivo el hecho de medir sus fuerzas con esa entidad, garantizan ampliamente que el veto se utilizarían ordinariamente con una gran cautela; y habrá motivo mucho más a menudo para criticar que se aprovecha con timidez que con temeridad... Es evidente que el peligro que verdaderamente se corre es el de que no aproveche su facultad cuando sea necesario, más bien que el de que la ejercite con demasiada frecuencia o en casos que no lo justifican....”<sup>6</sup>.

Alexis De Tocqueville al comentar el tema del veto dice más claramente algo que podía desprenderse de las ideas de Hamilton, el supuesto conflicto que implicaba el veto y la insistencia del Legislativo tenía un fin muy positivo: *la publicidad de los actos de gobierno, la amplificación de los argumentos en debate y su traslado a la arena de la ciudadanía*.

Expresaba De Toqueville: “Además, el presidente está armado de un veto suspensivo, que le permite detener las leyes que pueden destruir la parte de independencia que la constitución le señala. No puede haber así más que una lucha desigual entre el presidente y la legislatura, puesto que ésta, al perseverar en sus determinaciones, es siempre dueña de vencer la resistencia que se le opone; pero el veto

---

<sup>5</sup> *Ibíd*em, p. 313.

<sup>6</sup> *Ibíd*em, pp. 314 y 315.

suspensivo la obliga, por lo menos, a volver sobre sus pasos; la fuerza a considerar de nuevo la cuestión y, esta vez, no puede ya decidirla si no es por la mayoría de las dos terceras partes de los opinantes. El veto, por otra parte, es una especie de llamamiento al pueblo. El poder ejecutivo, al que se hubiera podido sin esta garantía oprimir en secreto defiende entonces su causa y deja oír sus razones. Pero sí la legislatura persevera en sus designios, ¿no podrá siempre vencer la resistencia que se le opone? A esto responderé que hay en la constitución de todos los pueblos, cualquiera que sea por lo demás su naturaleza, un punto en que el legislador está obligado a atenerse al buen sentido y a la virtud de los ciudadanos. Este punto está más próximo y más visible en las repúblicas, más lejano y oculto con más cuidado en las monarquías; pero se encuentra siempre en alguna parte. No hay país en que la ley pueda preverlo todo, y en que las instituciones deban reemplazar a la razón y a las costumbres”<sup>7</sup>.

#### La Constitución de 1853/60 , el diseño de poderes y el veto del presidente

El veto en manos del presidente es una facultad constitucional. En la Argentina, como en los Estados Unidos, el presidente puede discrecionalmente desechar una ley sancionada por el Congreso. A su vez, el Congreso, puede con los 2/3 de cada una de sus Cámaras insistir y aprobar la ley vetada por el presidente.

En la Constitución de 1853/60 sólo existía la posibilidad del veto total o sea a desechar la ley *in totum* y no se contemplaba la promulgación parcial de la legislación. Aunque el artículo 72 decía “desechado en el todo o en parte un proyecto”, el mismo volvía con sus objeciones a la Cámara de origen, o sea el tratamiento era similar al rechazo total<sup>8</sup>. Con la reforma constitucional de 1994 –como se verá más adelante- se introdujo la posibilidad del veto parcial que ya había tenido antecedentes en la práctica política. En realidad, *el tema del veto se enmarca en una cuestión más amplia como es la división de funciones y el equilibrio entre los órganos del Estado.*

---

<sup>7</sup> Alexis de Tocqueville, La Democracia en América, México, FCE, 1994, p. 124

<sup>8</sup> Ver Eduardo Fernando Luna, “Participación del Poder Ejecutivo en la formación y sanción de leyes”, en obra colectiva, Atribuciones del Presidente Argentino, Bs. As. Depalma, 1986, pp. 362-268. Resultan interesantes las opuestas fundamentaciones sobre el tema de José Nicolás Matienzo y de Arturo Sampay.

En relación con la separación, el equilibrio y el conflicto entre poderes, existen algunos pocos párrafos de los convencionales de 1853 que merecen ser traídos aquí. Pero cabe advertir que no reflejan una reflexión acabada sobre cuestiones que debían definirse con el andar institucional. Dos convencionales de nota –Gorostiaga y Gutiérrez- son los que aportan algunas pistas sobre el incipiente pensamiento institucional.

Gorostiaga, en relación con el equilibrio de poderes y el procedimiento de formación de leyes, decía: "La relación del artículo había sido establecer una especie de equilibrio entre ambos poderes en lo tocante a la ejecución y sanción de las leyes; que el artículo en cuestión concede al poder Ejecutivo un veto, pero limitado, puesto que un proyecto de ley que él rechaza aún puede ser sancionado y ejecutado sin su asentimiento, y que para que esto no ocasione un conflicto, era necesaria una nueva revisión del proyecto, una mayoría de los tercios en ambas Cámaras"<sup>9</sup>.

La otra referencia de interés es la argumentación que, en relación al mismo tema, efectuaba el convencional Gutiérrez, quien señalaba: "Que siendo independientes los poderes y marcados sus límites, *cuando llegan los conflictos deben presentarse ambos fuertes, ambos responsables y personificarse en cierto modo* -que si el Ejecutivo tiene prensa para ilustrar sus ideas, las Cámaras por un medio más perentorio deben manifestar también la razón porque dictan sus resoluciones"<sup>10</sup>.

Como puede observarse, se pensó en un equilibrio entre los poderes y en una ecuación que resolvería el problema: el veto, que era limitado –según los convencionales- pues podía ser superado por una mayoría especial. Pero también, *desde un realismo institucional muy claro, se visualizaba que la independencia de poderes conllevaría conflicto y, para este supuesto, debía dotarse a los órganos de recursos institucionales y de suficiente poder para la contienda*. La naturaleza humana, los intereses encontrados –personales y grupales- y las pasiones del fragor político no daban mayor cabida a la ingenuidad de una permanente y amistosa relación.

#### La reforma de 1994

---

<sup>9</sup>Asambleas Constituyentes Argentinas, Fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas por Emilio Ravignani, Tomo 4 1827-1862, Peuser, Bs. As., 1937, p.. 532.

<sup>10</sup>Ibídem, p. 532.

En la reforma constitucional de 1994 se introdujeron una serie de facultades legislativas<sup>11</sup> dentro del ámbito de la presidencia y de acuerdo a determinadas condiciones de ejercicio. El veto parcial fue una de estas facultades y conviene el rápido repaso de todas ellas pues hacen a un mismo cuerpo atribuciones incrementadas del Ejecutivo en el tramo legislativo para ver luego con mayor detenimiento el caso del veto.

Con la reforma se produjo, entonces, un notable campo de expansión al introducirse "excepcionalmente" el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia<sup>12</sup> (art. 99, inc. 3), los decretos delegados (art. 76) y el veto parcial (art. 80). La ampliación del Poder Ejecutivo fue notable, sin entrar a considerar aspectos técnicos o de fondo, como las ambigüedades, los límites imprecisos, el impacto sobre la división de poderes, el debate acerca de la delegación propia o impropia, las condiciones fácticas de la necesidad y la urgencia, etc. Además, el presidente mantenía atributos relevantes como la prorroga de las sesiones ordinarias del Congreso y la convocatoria a extraordinarias<sup>13</sup>.

Señala el artículo 99, inc. 3 respecto de los Decretos de necesidad y urgencia: "...El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros...".

En relación con los Reglamentos delegados dice el art. 76: "Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las

---

<sup>11</sup> Para ampliar este punto puede verse Mario D. Serrafero, Exceptocraica. ¿Confín de la democracia?, Bs. As., Lumiere, 2005.

<sup>12</sup> La Corte Suprema de Justicia, antes de la reforma, había admitido la validez de los decretos de necesidad y urgencia, en 1990, en el "caso Peralta".

<sup>13</sup> El inc. 9 reproduce el anterior texto: "Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o progreso lo requiera".

relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa".

Y, en cuanto al Veto parcial dispone al artículo 80: "Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. 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. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia".

El Constituyente estableció el control legislativo a través de la presentación de las referidas medidas, por el Jefe de gabinete ante una Comisión Bicameral. En relación con este punto, dice el último párrafo del artículo 99, inciso 3: "El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso". Y, en consonancia, el inciso 13 del artículo 100 se refieren al refrendo de los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los decretos de necesidad y urgencia, y los que promulgan parcialmente las leyes; debiendo presentar el Jefe de Gabinete, personalmente y dentro de los diez días de su sanción, estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

### Sobre el veto en particular

En el punto anterior se señaló la modificación traída por la reforma respecto de los poderes legislativos incrementados del presidente. Específicamente, el veto forma parte del proceso de formación de leyes. El mencionado artículo 80 señala que "Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. 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. En este caso será de aplicación el procedimiento

previsto para los decretos de necesidad y urgencia”. Y el artículo 83 dispone: “Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por *sí* o por *no*; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año”.

Del texto constitucional resulta claro que el proyecto no devuelto en el término de diez días hábiles administrativos resulta aprobado por el Poder Ejecutivo, esto es un aprobación ficta o tácita<sup>14</sup>. Dentro de ese plazo el Ejecutivo puede desecharlo total o parcialmente y lo devuelve con sus objeciones a la Cámara de origen. Si esta Cámara y la revisora confirman el proyecto por mayoría de dos tercios de los miembros presentes el proyecto se convierte en ley. *Se establece así una insistencia congresional que requiere de una mayoría calificada para que se mantenga la decisión original del Congreso*. En cuanto a la forma del veto, no existe un requerimiento específico y puede ser a través de un mensaje o un decreto del Ejecutivo.

¿Qué disposiciones se encuentran ajenas a la facultad del veto o, en otros términos, qué puede ser vetado por el Ejecutivo? En primer lugar, sólo las leyes son susceptibles de veto, quedan así excluidas otras expresiones de las Cámaras como las declaraciones, resoluciones, comunicaciones, etc. En segundo lugar, está expresamente exceptuado del veto el proyecto de ley sometido a consulta popular por iniciativa de la Cámara de Diputados y la ley resultante, en caso de voto afirmativo de la ciudadanía, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 40 del texto fundamental. Obviamente tampoco puede ser objeto de veto la ley vetada que ha obtenido la confirmación de los dos tercios que requiere la insistencia congresional. Tampoco deberían ser susceptibles de veto las

---

<sup>14</sup> Sobre las características generales del veto en la Argentina –antes y después de la reforma- puede verse, entre otros, Alberto Ricardo Dalla Vía, Manual de Derecho Constitucional, Bs. As., LexisNexis, 2004, pp. 503-504; Carlos María Bidegain, Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, Bs. As., Abeledo Perrot, Tomo IV, 1990, pp. 90-93; Arturo Pellet Lastra, El Congreso por dentro, Bs. As., Sainte Claire, 1992, pp. 209-212; Daniel A. Sabsay y José M. Onaindía, La Constitución de los argentinos, Bs. As., Errepar, pp.255-257.

leyes que derogan decretos emanados del Poder Ejecutivo y las que se dictan con motivo de medias excepcionales dictadas por el presidente en ocasión del receso del Congreso, concretamente, la intervención federal y el estado de sitio.

En relación con la redacción del artículo, la técnica y la realidad del funcionamiento del veto parcial, cabe destacar que al igual que otros institutos de la reforma de 1994 –decretos de necesidad y urgencia y delegación legislativa- se afirma al comienzo una prohibición general al Ejecutivo que, inmediatamente, se ve desvirtuada por la habilitación en base a distintos fundamentos, en el caso del veto parcial por la “autonomía normativa” que “no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”. *Más allá de los antecedentes de la práctica institucional y la convalidación judicial del veto parcial –que se verán más adelante-, su inclusión en la Constitución reformada ha sido un factor más que ha incrementado los poderes presidenciales en el tramo de sus facultades legislativas.*

#### El veto y la producción legislativa en la Argentina

La tarea central del Congreso en el sistema presidencial es la producción legislativa. De ella dependerá la eficacia del gobierno -en cuanto satisfacción de las demandas ciudadanas- y la calidad del régimen político. Esta producción legislativa tiene dos costados: el cuantitativo y el cualitativo. El primero es de más fácil evaluación pues permanece en el campo de la estadística, el segundo se interna en el terreno de la interpretación acerca de la pertinencia y los resultados de la legislación, desde una perspectiva de eficacia y legitimidad política. Apenas hace falta señalar que en los distintos períodos y administraciones constitucionales las políticas de los gobiernos emergieron casi exclusivamente de la legislación dictada en Congreso, fuera por iniciativa presidencial o congresional.

En cuanto al procedimiento, el proceso de formación de leyes está establecido en los artículos 68 a 73 de la Constitución Nacional de 1853/60 (y en los artículos 77 a 84 del texto reformado en 1994). Las leyes pueden tener principio en cualquiera de ambas cámaras del Congreso o en el Poder Ejecutivo. La cámara que aprueba en primer término es la iniciadora y la otra a la cual se gira el proyecto, la revisora. En caso de que se den los requisitos prescritos por la norma, el proyecto aprobado pasa al Ejecutivo, quien lo sanciona y promulga como ley, o lo veta. Si el Ejecutivo decide vetar la ley, el Congreso puede insistir e imponerse al presidente si reúne las mayorías necesarias.

A continuación se brinda un panorama de la producción legislativa en las distintas presidencias considerando, además, los vetos presidenciales y las insistencias congresionales<sup>15</sup>. Las cifras y porcentajes -redondeados- que se brindan en relación al veto y la insistencia no consideran las leyes de pensiones graciabiles y las jubilaciones extraordinarias. Cabe resaltar que vetos e insistencias pueden ser indicadores de la posible existencia de conflicto entre presidencia y Congreso.

En el gobierno de Yrigoyen se sancionaron 1114 leyes. El presidente ejerció su poder de veto en 13 oportunidades (4% del total) y hubo una insistencia congresional. En el gobierno de Alvear se sancionaron 226 leyes. Alvear vetó 2 leyes (1% del total) y hubo una insistencia congresional. En el segundo gobierno de Yrigoyen se sancionaron 170 leyes. En el gobierno de Justo se dictaron 782 leyes. El presidente vetó 13 leyes (1% del total), y el Congreso ejerció la insistencia en 3 oportunidades. En el gobierno de Ortiz se dictaron 378 leyes. El presidente vetó 6 leyes (3% del total) y hubo una insistencia congresional. En el gobierno de Castillo se dictaron 89 leyes y el presidente ejerció el veto en 4 ocasiones (5% sobre el total), no hubo insistencia. En el primer gobierno de Perón se sancionaron 1292 leyes, hubo 26 vetos y ninguna insistencia. En su segundo mandato se promulgaron 314 leyes. El presidente ejerció una vez el veto y no hubo insistencia congresional. En el gobierno de Frondizi se promulgaron 2017 leyes. El presidente vetó 36 (3% del total) y hubo 3 insistencias. Durante el mandato de Illia se dictaron 441 leyes, el presidente veto 9 y no hubo ninguna insistencia del Congreso. En el gobierno de Cámpora se promulgaron 10 leyes; en el de Lastiri, 27; el presidente ejerció el veto en una oportunidad (4% del total) y no hubo insistencia. En el gobierno de Perón se dictaron 142 leyes. El presidente ejerció el veto 7 veces (6% del total) y no hubo insistencias congresionales. En la presidencia de María E. M. de Perón se dictaron 569 leyes. La presidente vetó 36 leyes (12% del total), y hubo una insistencia congresional<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Para el análisis político e institucional del veto presidencial y datos empíricos de la Argentina ver la exhaustiva investigación de N. Guillermo Molinelli que obra en su texto, Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

<sup>16</sup> Ver Mario D. Serrafiero, “Los poderes públicos nacionales y su funcionamiento”, en Academia Nacional de la Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina. 7. La Argentina del Siglo XX, Bs. As., Planeta, 2001, pp. 511-553.

En relación con lo sucedido desde la vuelta a la democracia, en 1983, el estudio empírico de Molinelli, Palanza y Sin se dice que: “desde 1862 hasta 1997 ha habido 1490 vetos y 553 insistencias, cifras que si se eliminan las leyes de pensiones cambian a 304 y 34 respectivamente. Casi todos los Presidentes usaron el veto y doce sufrieron insistencias. Desde 1983 tiende a haber más vetos que antes (no computando leyes de pensiones), con Menem (1ra Presidencia) vetando más del doble de leyes que Alfonsín en números absolutos (13% de las leyes sancionadas que llegaron a su consideración fueron vetadas por Menem, y 8% por Alfonsín) aunque también sufriendo muchas más insistencias. En realidad desde 1898 hay una verdadera explosión de insistencias, que convierten a Menem en el Presidente más insistido de la historia argentina (no computando leyes de pensiones)”<sup>17</sup>.

#### Los motivos y los usos del veto

¿Por qué veta el presidente? El veto es una facultad que no está sujeta, constitucionalmente, a una causa determinada. La fundamentación de la objeción puede deberse a diversas circunstancias, entre otras, percepciones distintas acerca de las políticas contenidas en las leyes, alusión a su inconstitucionalidad, cuestiones de conveniencia y oportunidad, defectos de los proyectos, diferencias de criterios o políticas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, etc.

A modo ilustrativo, en el siguiente cuadro se vuelca el ejemplo del número de veces que se invoca un motivo de veto en los gobiernos de Alfonsín y de la primera presidencia de Menem.

#### **CUADRO N° 1 – MOTIVOS ALEGADOS EN LOS VETOS (ALFONSÍN-MENEM)**

<b>Causas alegadas</b>	<b>Gobierno de Alfonsín</b>	<b>Gobierno de Menem</b>
Inconstitucionalidad	10	19
Competencias	2	14

N. Guillermo Molinelli, capítulo “Veto presidencial e insistencia congressional en los Estados Unidos y Argentina”, en N. Guillermo Molinelli, Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, pp. 209-225.

<sup>17</sup> N. Guillermo Molinelli, Valeria M. Palanza, Gisela Sin, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Bs. As., Temas, 1999, p. 103.

Defectos de ley	18	55
Diferencia de criterios	25	38
Diferencia de políticas	8	37

Fuente: Ana María Mustapic y Natalia Ferreti, “El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem”, en Working Paper n°14, 1995, Universidad Torcuato Di Tella, p. 8 y reproducido en N. Guillermo Molinelli, Valeria M. Palanza, Gisela Sin, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Bs. As., Temas, 1999, p. 482.

Se podrían distinguir motivos técnicos y políticos. Los primeros tienen vinculación con la técnica legislativa y los segundos están directamente referidos a la diferencia de perspectivas y de criterios políticos. Cabe recordar que el Ejecutivo no realiza control de constitucionalidad a través del veto, pero suele ser argumento que también se esgrime para desechar parte de la legislación sancionada por el Congreso.

Respecto de los usos de la institución, el veto fue pensado como recurso institucional en manos del presidente para contrarrestar el poder del Congreso, una suerte de “arma constitucional” –como decía Hamilton- del Ejecutivo para defenderse del Legislativo. Así, este poder de fuego traducido en términos de gobierno y oposición, implicaría que el veto es un instrumento de control de la oposición parlamentaria cuando sanciona una ley ajena o contraria a los intereses gubernamentales. Asimismo, cuando el Ejecutivo veta una ley que ha sido iniciativa del partido oficial, estaría ejerciendo un control sobre el partido y/o la coalición de gobierno imponiendo en forma literal su voluntad política y legislativa<sup>18</sup>, sea como supervisión técnica o voluntad política..

#### El veto, el control de constitucionalidad y la promulgación parcial de leyes

---

<sup>18</sup> Ana María Mustapic señala que en el gobierno de Raúl Alfonsín aparece claro el objetivo de controlar a la oposición parlamentaria, en cambio bajo el gobierno de Carlos Menem, también se intentó, mediante el veto, controlar a las propias filas del oficialismo, Ver Ana María Mustapic, “Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina- El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem”, en Agora, n3 (1995), pp. 61-74. Ver también Ana María Mustapic y Natalia Ferreti, “El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem”, en Working Paper n°14, 1995, Universidad Torcuato Di Tella.

Respecto del veto parcial en la investigación empírica ya referida se señala que “conviene tener presente que desde 1862 hasta 1943 se encontraron al menos 10 casos, 6 de los cuales en leyes de presupuesto. En 1932 la Cámara de Diputados emitió una declaración impugnando su constitucionalidad.. Perón la utilizó en tres casos antes de la reforma constitucional de 1949 –que lo permitió expresamente- y en 7 ocasiones más hasta 1955. Después de la derogación de la reforma de 1949 en 1957, Frondizi lo usó 7 veces (19% de todos sus vetos), Illia en 2 (22%) y Perón-Martínez de Perón en 6 (13%). La práctica se hizo más frecuente, se expandió a cualquier tipo de ley y su constitucionalidad fue aceptada de hecho por el Congreso, quien nunca reaccionó, hasta que en 1967 el veto con promulgación parcial fue aceptado como válido por la Corte Suprema, siempre que no afecte la unidad o espíritu de la ley vetada”<sup>19</sup>. En pocas palabras, *el veto y la promulgación parcial de leyes fue una práctica a la que recurrieron muchos mandatarios, el Congreso la convalidó con su silencio -salvo alguna excepción-, se introducía<sup>20</sup> expresamente en la Constitución de 1949 y tuvo posterior convalidación judicial.*

Como se dijo anteriormente, la reforma de 1994 la incluyó en el artículo 80, pero cabe destacar que sometió la promulgación parcial de las partes no observadas a los siguientes requisitos: *deben tener autonomía relativa y no deben alterar el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.* El cumplimiento de estos requisitos puede por cierto ser motivo de distintas opiniones y perspectivas, por lo cual podría abrir la puerta a distintas interpretaciones.

*Se ha entendido que la facultad de vetar y las razones que el presidente tiene para ello escapan al control de la Justicia, conformando actos políticos no justiciables.* Como señala Bianchi<sup>21</sup>, la cuestión apareció respecto del tema del veto parcial que antes de la reforma de 1994 ya había tenido tratamiento en la jurisprudencia. El tema fue objeto de tratamiento específico en “Collela c/Feve y Basset S.A., en este caso la ley 16.861 fue declarada inexistente pues su articulado había quedado al exiguo producto de cuatro artículos en la ley sancionada por el Legislativo que constaba de sesenta y cuatro. Luego de la reforma de 1994, un fallo destacable fue “Famyl c/Estado Nacional”, donde se

---

<sup>19</sup> N. Guillermo Molinelli, Valeria M. Palanza, Gisela Sin, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Bs. As., Temas, 1999, p. 482.

<sup>20</sup> Ver artículo 73 de la Constitución de 1949.

<sup>21</sup> Alberto B. Bianchi, Control de constitucionalidad, Tomo 2, Editorial Äbaco de Rodolfo Depalma, pp. 207-208.

planteó un amparo de la parte no vetada y promulgada parcialmente de la ley 25.063 y la Corte declaró la inconstitucionalidad del decreto que había dispuesto la promulgación parcial por no cumplir lo dispuesto por el artículo 80.

La pregunta acerca de si la facultad del veto –no ya el parcial- es susceptible de control de constitucionalidad ha generado también otras opiniones. Una ley sancionada por el Congreso sería producto de un ejercicio deliberativo y el veto constituiría una decisión unilateral que lo desecha, implicando de alguna manera una suerte de superioridad en el campo normativo y el proceso de formación de leyes. Gil Dominguez –desde esta posición- se inclina por la revisión constitucional del veto pues dice que “en un Estado constitucional de derecho el discurso político del Ejecutivo tiende a someterse a exigencias de racionalidad jurídica y ética que implican exigencias de la razón práctica general. Y es allí donde el control de constitucionalidad no puede dejar de operar frente a un veto que podría obviar toda clase de argumentación constitucional o desconocer la legitimidad de un parlamento que convirtió en ley dichas exigencias éticas y jurídicas”<sup>22</sup>.

Que opere el control de constitucionalidad sobre la decisión o contenido del veto, ¿no implicaría un paso importante hacia el gobierno de los jueces y hacia una mayor judicialización de la política? Si lo que se quiere es el poder presidencial sea menor, existen otras opciones, sin que se altere la concepción original que dio motivo a la introducción del veto en los sistemas presidencialistas.

### El veto, la República y la Democracia

El veto, ¿es una institución que va contra la República?<sup>23</sup> La respuesta es no. La negación requiere algunas justificaciones. En primer lugar, con el veto el presidente no dicta legislación, sino que impide que la que aprueba el Congreso se promulgue y aplique. En segundo lugar, el mecanismo del veto forma parte de mecanismo de *checks and balances*, donde cada rama del Estado interviene parcialmente en las otras. La cuestión es distinta con el veto parcial pues allí sí el presidente obra más como legislador. Otra situación que no encaja dentro del formato republicano es cuando un presidente dicta un

---

<sup>22</sup> Andrés Gil Dominguez, “El veto presidencial exige control”, en Clarín.com, 4 de enero de 2010.

<sup>23</sup> Ver la interesante nota de Félix V. Lonigro, “El veto, un arma de doble filo”, en La Nación, 29 de diciembre de 2009, p. 14.

decreto de necesidad y urgencia y el Congreso lo deroga mediante una ley que, a su vez, es vetada por el Ejecutivo<sup>24</sup>.

Desde el punto de vista de los sistemas políticos comparados, el veto es un mecanismo propio del presidencialismo. En este régimen tanto el Congreso como el presidente gozan de legitimidad autónoma producto del voto popular. Un presidente que no pudiera vetar sería algo así como un delegado del Congreso. ¿Para qué elegir, entonces, un presidente? ¿Sólo para llevar adelante las políticas emanadas del Legislativo? En ese caso, ¿no sería apropiado que fuera el Congreso quien eligiera al mandatario? Fácil es comprender que estaríamos en los umbrales de un diseño rayano al parlamentarismo. En efecto, en el sistema parlamentario el gobierno emana de la mayoría del Parlamento, es una suerte de comisión parlamentaria destinada a llevar adelante las políticas votadas por los ciudadanos y expresadas en el Parlamento.

#### El diseño institucional del veto y sus tipos

El veto presidencial fue tomado tal cual de los Estados Unidos. Allí el presidente está facultado a vetar una ley en su totalidad –artículo I, Sección 7, apartado 3 de la Constitución de los Estados Unidos- pero no puede desechar algunos artículos o secciones de aquella aprobando el resto. Existe, entonces, el veto total pero no el *item veto* o veto parcial. A su vez, el Congreso puede insistir por los 2/3 de los votos de cada una de las Cámaras y la ley obtiene entonces su aprobación. Además del veto normal o total, existe el llamado veto de bolsillo o *pocket veto*, esto es el veto del presidente hacia el fin de las sesiones del Congreso y si el éste entra en receso antes de expirar el plazo de diez días –excepto los domingos- el proyecto no se convierte en ley<sup>25</sup>.

En la práctica, el veto es una muy importante herramienta en manos del presidente norteamericano frente a un Congreso que siempre ha sido poderoso. Pero la posibilidad de torcer la voluntad del presidente en este tema es poco probable. Por ejemplo, el presidente James Carter tuvo sólo dos vetos que fueron superados por la insistencia congresional

---

<sup>24</sup> Ver Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), Desarrollo Económico, Vol. 36, n° 141 (1996), p., 457.

<sup>25</sup> Ver Edward S. Corwin y J. W. Peltason, La Constitución, Bs. As., Omeba, 1968, p. 59.

sobre un total de treinta y uno<sup>26</sup>. En la historia de los Estados Unidos sólo menos del 6% de los vetos presidenciales han sido superados por la insistencia congresional.

El veto fue escasamente utilizado antes del presidente Jackson, entre 1789 y 1829 en sólo diez oportunidades. Entre 1787 y 1988, 2489 propuestas de ley han sido vetadas por los presidentes, de ellas 1.050 por el *pocket veto*, y –como se dijo- menos del 6% de esos vetos fueron superados por el Legislativo<sup>27</sup>.

El veto fue también una institución del presidencialismo latinoamericano y, respecto de su diseño, existen por cierto distintos modelos. Según opinión de distintos investigadores, existen al menos dos tipos de veto en América Latina. Un grupo de países, al igual que los Estados Unidos tienen un *poder fuerte de veto*, es cuando sólo puede ser superado por una mayoría especial, generalmente, los 2/3 de los miembros de cada una de las cámaras. Otro grupo de países tiene un *poder débil o moderado de veto*, pues puede ser superado con la mayoría simple o absoluta de los miembros de las cámaras. Un caso de *veto sumamente fuerte*, es el de Ecuador. Aquí cuando el presidente cuando interpone un veto total a la ley, la misma no puede ser tratada hasta el período siguiente de sesiones legislativas.

En América Latina<sup>28</sup> y en términos normativos, los países que tienen un fuerte poder de veto son: Argentina, Bolivia, Chile, México, República Dominicana, El Salvador,

---

<sup>26</sup> Ver Larry Elowitz, Introduction to Government, New York, Harper Perennial, p. 108.

<sup>27</sup> Ver Marie-France Toinet, El sistema político de los Estados Unidos, Bs. As., FCE, 1994, pp. 137-138. Ver también N. Guillermo Molinelli, capítulo “Veto presidencial e insistencia congresional en los Estados Unidos y Argentina”, en N. Guillermo Molinelli, Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades, pp. 209-225, citado anteriormente.

<sup>28</sup> Ver Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, pp. 90-92; También puede consultarse Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), n° 122 (2001), pp.53-76 y Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, “Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional”, en Perfiles Latinoamericanos, n° 29 (2001), 153-179; Payne, Zovatto, Carrillo Flórez y Allamand Zavala, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Bs. As., Temas, 2003, pp. 204-205.

Guatemala, Panamá. Todos ellos requieren la insistencia congresional de los 2/3 de los legisladores. En Uruguay el umbral es un poco más bajo pues se requieren las 3/5 partes de los legisladores presentes. Los países que tiene un *poder débil o moderado de veto* son Costa Rica, Colombia, Perú, Paraguay, Brasil, Nicaragua y Venezuela.

Un grupo de países tiene un procedimiento especial cuando el presidente objeta la constitucionalidad de la ley y en los países existe una jurisdicción constitucional especializada. En Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela cuando el presidente cuestiona la constitucionalidad de un ley se procede a su consideración por una Sala o Tribunal Constitucional –según los casos- y si se resuelve a favor de la constitucionalidad de la norma ésta se promulga como ley.

Cabe señalar que el carácter más fuerte o más moderado del veto es sólo un indicador de lo que puede ocurrir en la realidad política. El otro factor relevante será la dinámica política traducida en los distintos apoyos partidarios que tendrá el presidente en el Congreso y la oposición. Asimismo, cabe tener en cuenta que el veto es un factor relacionado con las facultades del presidente en el campo legislativo, pero el grado de fortaleza del Ejecutivo se vincula también con otros factores como su capacidad de designaciones y nombramientos, el margen para el dictado de medidas excepcionales, la legitimidad popular que ostenta un mandatario, etc.

## **CUADRO II. Disposiciones sobre el veto y la insistencia congresional**

País	Tiempo del ejecutivo para vetar	Mecanismo Utilizado para la insistencia	Mayoría necesaria
Argentina	Sin datos	Co CR	2/3 presentes
Bolivia	10 días	Ambas cámaras se reúnen en Congreso	2/3 presentes

Brasil	15 días	Sesión conjunta de ambas Cámaras	Mayoría absoluta miembros.
Chile	30 días	Inadmisibilidad* Co CR	2/3 presentes
Colombia	De 6 a 20 días**	Co CR Objeción por inconstitucionalidad pasa a la Corte Constitucional que decide.	Mayoría absoluta miembros.
Costa Rica	10 días	Asamblea	2/3 presentes
Ecuador	10 días	Objeción total (el Congreso podrá volver a considerarlo después de 1 año en 1 solo debate) Objeción parcial (30 días, 1 debate)	2/3 presentes  2/3 presentes
El Salvador	10 días	Asamblea Veto por Inconstitucionalidad pasa al Tribunal Supremo de Justicia que decide	2/3 presentes
Guatemala	15 días	Congreso	2/3 presentes
Honduras	10 días	Congreso Veto por Inconstitucionalidad pasa al Corte Suprema de Justicia que decide	2/3 presentes
México	10 días	CO CR	2/3 presentes
Nicaragua	15 días	Asamblea	Mayoría absoluta miembros.
Panamá	30 días	Asamblea	2/3 presentes
Paraguay	De 6 a 10 días**	CO CR	Mayoría absoluta miembros.
Perú	15 días	Congreso	Mayoría absoluta miembros.
República dominicana	8 días	CO CR	2/3 presentes
Uruguay	10 días	Asamblea Cámaras	3/5 presentes

		se reúnen en Asamblea General	
Venezuela	10 días	Veto por Inconstitucionalidad pasa a la Sala Constitucional que decide	Mayoría absoluta.

Fuente: Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, pp. 91 y 92.

### Reflexiones finales

El veto fue concebido como recurso institucional para que el Ejecutivo se “defendiera” del Legislativo. Se ha dicho que el veto es un indicador de conflicto institucional, en realidad fue pensado para el conflicto interpoderees desde una suerte de “realismo institucional”. Hoy día parece haberse alterado la prevención de los autores clásicos y la inquietud es cómo puede el Legislativo “defenderse” del veto presidencial. En realidad, el mero uso del veto en la vida política está hablando de un poder congresional considerable. *Haya o no insistencia, la presidencia al ejercer el veto está poniendo de manifiesto que existe un Congreso que dicta leyes que son objetables para el Ejecutivo, o en otros términos, que el Legislativo tiene sus propias visiones sobre las políticas implementadas en las leyes.*

Históricamente, en el caso argentino, el número de leyes vetado por los presidentes, en promedio, no parecen evidenciar un ejercicio abusivo, más allá de las diferencias entre las presidencias. Asimismo, desde la vuelta a la democracia se observa que es mayor el número de vetos presidenciales y mayor es también la insistencia congresional lo cual es un indicador que los poderes pretenden ejercer sus facultades constitucionales con el fin de llevar adelante sus políticas, de acuerdo a sus propias concepciones e intereses.

Volviendo a las reflexiones iniciales formuladas desde la teoría política institucional, se mantienen como legítimos los argumentos esgrimidos en torno a la existencia de una mayor *deliberación* cuando se produce un veto y el proyecto vuelve a las Cámaras. También es cierto que cuando ello sucede existe una mayor *visibilidad* respecto de las políticas que se instrumentan en las leyes y la población toma conocimiento de esta diferencia de criterios y de políticas. Por otra parte, dentro del formato presidencialista el

veto es parte del diseño de división de poderes y del mecanismo de *checks and balances*. Si se quiere reducir el poder presidencial existen formas de suavizar el veto, pero ello lamentablemente no ocurrió en la reforma de 1994. Quizá es otro ejemplo de la falta de coherencia entre los objetivos de una reforma constitucional y los mecanismos institucionales que se consagran sin extremar la reflexión y sin una suficiente lectura de la política institucional comparada.

*En Argentina, existe un veto fuerte enmarcado en un presidencialismo fuerte, reforzado tras la reforma constitucional de 1994<sup>29</sup>. Esta ha sido otra característica que fue en contra de la supuesta atenuación del régimen presidencial, según los constituyentes de 1994. Adviértase que no se modificó el régimen de la Constitución de 1853/60 manteniéndose el veto fuerte y, además, se constitucionalizó la facultad de la promulgación parcial de leyes. Evidentemente, esto maximiza los márgenes de la facultad de veto y sus efectos. Y como se refirió oportunamente, el veto con promulgación parcial fue otro instrumento más que se agregó al incremento de las facultades legislativas de los mandatarios (especialmente, cabe mencionar la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos delegados). En definitiva, el factor desequilibrante a favor del Ejecutivo han sido, en realidad, los poderes incrementados de la presidencia en el campo legislativo, luego de la reforma de 1994.*

El uso –y abuso– de los resortes constitucionales no sólo se vinculan a los márgenes de acción que brinda el diseño institucional, sino también a las propias concepciones institucionales de los mandatarios, esto es como visualizan y definen el régimen dentro del cual gobiernan. Es claro que el kirchnerismo posee una apreciación y una convicción de la existencia de un sistema presidencial fuerte, reforzado tras la reforma de 1994 y *que se sienten cómodos dentro de ese formato*. El 22 de marzo de 2010 la presidenta Cristina Kirchner en ocasión de un almuerzo ofrecido a legisladores nacionales de su partido, en la residencia de Olivos señalaba: “Aparte, que se necesitan dos tercios para insistir un veto, es también otra de las muestras de carácter presidencialista que tiene nuestra Constitución. Asignar una mayoría super calificada, la misma mayoría que exige para el acuerdo de un miembro de la Corte o para la propia reforma de la Constitución para poder insistir un veto presidencial, revela, entre otras cláusulas, el carácter netamente

---

<sup>29</sup> Ver Mario D. Serrafiero, "Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?", en Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Año 1, nº 2 (1999), pp. 121-154.

presidencialista que, como les dije también a los obispos: puede haber mucha gente que esté de acuerdo con un sistema parlamentario. Y, bueno, discutamos, entonces, una reforma de la Constitución sin ningún problema, yo estoy abierta a discutir una reforma de la Constitución. ¿No quieren un sistema presidencialista, quieren un sistema parlamentario? Vayamos a una reforma constitucional”<sup>30</sup>.

En la Argentina del presente coinciden, entonces, una matriz que otorga amplias facultades a la presidencia en el terreno legislativo y un gobierno que se asume francamente en favor de la interpretación extrema del uso de tales facultades en virtud de su adhesión a un presidencialismo exacerbado. En este marco, ¿cómo responder a las preguntas formuladas al inicio de este trabajo y no respondidas hasta aquí?

El veto es consustancial con el régimen presidencial de gobierno y, teóricamente, no altera los contornos de un diseño institucional de corte republicano. El ejercicio del veto tampoco implica un apartamiento de los principios democráticos pues el presidente fue elegido por el pueblo. Pero la cuestión se complicaría ante un gobierno que pretendiera hacer del veto un instrumento frecuente. En este escenario, la instalación de una vetocracia no parece una salida muy promisoría para un gobierno que va perdiendo apoyo legislativo y legitimidad social. *Es probable que a mayor frecuencia de veto con insuficiente respaldo legislativo y social, pudiera existir mayor cuestionamiento al gobierno y comprometerse aún más su legitimidad.* Los márgenes de la acción de vetar tendrían entonces ciertos límites más allá de la letra constitucional y vendrían de la mano de la política y la propia sociedad. Y si existiere una oposición relativamente dividida, el uso abusivo del veto podría ser un incentivo para la convergencia hacia una oposición más unida con el fin de lograr derrotar al veto a través de la insistencia congresional. Si ello ocurriera, la debilidad del gobierno sería aún más acentuada. Podría sostenerse, entonces, como hipótesis, que el recurso institucional del veto tiene sus propios límites en la propia dinámica política y podría ocasionar mayores costos que deben ser evaluados por la presidencia de acuerdo a su caudal de legitimidad y las circunstancias políticas concretas del momento.

Autor: Mario D. SERRAFERO – Investigador del CONICET

---

<sup>30</sup> Página Web de la presidencia argentina (<http://www.presidencia.gov.ar/>).