



# Poderes de veto presidencial

Guía Introductoria 14 para la Elaboración Constitucional





# **Poderes de veto presidencial**

Guía Introductoria 14 para la Elaboración Constitucional

Elliot Bulmer

© 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

© Ediciones en inglés 2015 y 2017

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Sitio web: <https://www.idea.int>

Revisor experto: Rafael Bruno Macía Briedis

Traducción: Strategic Agenda Ltd

Editora: Elísabeth Frías

Diseño: IDEA Internacional

<https://doi.org/10.31752/idea.2021.49>

978-91-7671-424-9 (PDF)

Creado con Booktype: <https://www.booktype.pro>

# Índice

---

1. Introducción .....	6
Ventajas y riesgos .....	6
2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa? .....	8
3. Naturaleza y objetivos del poder de veto .....	10
¿Cuál es el origen del veto? .....	10
¿Cómo se relaciona el veto con la separación de poderes y los controles y contrapesos? .....	11
¿Cómo influye el poder de veto en el papel y las funciones de quien ocupa la presidencia? .....	13
4. Opciones básicas de diseño .....	18
¿Qué motivos justifican el uso del veto? .....	18
Prohibición de veto para algunos tipos de legislación .....	19
¿Cómo se puede invalidar el veto? .....	19
5. Consideraciones de diseño adicionales .....	24
¿Debería el presidente estar facultado para ejercer un veto parcial? .....	24
Plazos y veto de bolsillo .....	25
Necesidad de consultar antes de ejercer un veto .....	27
Declaración de motivos .....	27
Enmiendas presidenciales .....	28

Remisión de proyectos de ley al pueblo .....	28
6. Consideraciones contextuales .....	30
Calendario de elecciones .....	30
Estructura legislativa .....	32
El paquete completo de los poderes presidenciales .....	33
Cultura política y expectativas .....	35
7. Alternativas al veto presidencial .....	36
8. Preguntas para la toma de decisiones .....	37
9. Ejemplos .....	39
Bibliografía .....	42
Anexo .....	45
Acerca del autor .....	45
Acerca de IDEA Internacional .....	46
Sobre ConstitutionNet .....	47
Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional .....	48
Acerca de esta serie .....	50

# 1. Introducción

---

Un veto presidencial es un mecanismo constitucional que faculta al jefe de Estado electo para rechazar un proyecto de ley —es decir, una propuesta de ley— que ha sido aprobado por el poder legislativo, pero que todavía no se ha promulgado de manera definitiva. El efecto del veto presidencial es impedir que el proyecto de ley se convierta en ley, salvo que el veto quede invalidado de acuerdo con un procedimiento estipulado en la constitución, lo cual, por regla general, requiere una decisión por mayoría cualificada del poder legislativo. Las razones para ejercer el poder de veto y la dificultad de invalidarlo varían en función de la jurisdicción.

Esta Guía Introductoria se centra en el poder de veto legislativo existente en las democracias presidenciales y semipresidenciales, en las que los presidentes<sup>1</sup> electos por el pueblo ejercen poderes sustantivos y se espera que desempeñen un papel político relativamente activo. En estos sistemas, el poder de veto puede ser una herramienta poderosa en la medida en que refuerza la influencia presidencial sobre las políticas y la legislación. También se hace referencia a los vetos ejercidos por los jefes de Estado de las democracias parlamentarias, aunque de forma sucinta.

## Ventajas y riesgos

Históricamente, el poder de veto se consideraba principalmente un instrumento pasivo para proteger la separación constitucional de poderes y los derechos de los ciudadanos en el marco de un sistema de controles y contrapesos. En muchos casos, ha mantenido esta función; no obstante, en las democracias presidencialistas, también se ha utilizado como instrumento de negociación de políticas a nivel interinstitucional.

El poder de veto otorga un nivel elevado de autoridad y responsabilidad a una sola persona: ¿por qué debería la decisión de una persona valer más que la decisión

de toda una asamblea legislativa? Los poderes de veto presidencial, cuando son excesivos, pueden desequilibrar la relación funcional entre las ramas ejecutiva y legislativa y dar lugar a una combinación de autocracia y bloqueo.

### Notas

1. En la presente publicación, el término “Presidente” se utiliza para referirse tanto a la mujer como al hombre que ostenta el cargo de presidente. El término masculino se utiliza en un sentido genérico con el único fin de no sobrecargar el texto con la duplicación sistemática del término en ambos géneros.

## 2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?

---

En una sociedad que se rige por el Estado de derecho, es importante contar con una declaración patente acerca de lo que constituye una ley. Por consiguiente, es preciso diferenciar de manera inequívoca entre una simple propuesta legislativa y una ley en vigor. Esta distinción se realiza en el momento de la adopción o promulgación (los procedimientos y la terminología varían en función de la jurisdicción) y normalmente se materializa a través de la firma formal, por parte del jefe de Estado, del proyecto de ley que se va a convertir en ley. Al autorizar (o sancionar) la nueva ley con su firma, el jefe de Estado le otorga carácter definitivo y legitimidad formal.

La sanción de un proyecto de ley suele implicar, como mínimo, la posibilidad de rechazar o retener dicha sanción. El poder del jefe de Estado para rechazar o negar la sanción de la legislación se denomina “poder de veto”. El poder de veto es, por naturaleza, un instrumento fundamentalmente reactivo. No permite que un presidente inicie un cambio; al contrario, permite que el presidente evite el cambio y proteja el statu quo. En principio, ello le da a quien ocupe la presidencia la oportunidad de proteger la constitución, defender el equilibrio y la separación de poderes, impedir la promulgación de legislación apresurada o mal redactada y obstaculizar la legislación que responda a intereses especiales y no al bien común.

Sin embargo, el poder de veto no es únicamente reactivo. Dado que el poder de veto aumenta el poder de negociación política del presidente respecto al poder legislativo, puede constituir un arma poderosa en manos de un presidente popular y hábil, quien podría utilizar el poder de veto de forma proactiva para ejercer el liderazgo en materia de políticas y para definir la agenda política.

Dado que el poder de veto presidencial puede jugar un papel tan decisivo en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, los contribuyentes al diseño constitucional deben estudiar si el presidente debiera tener poder de veto y, en caso afirmativo, por qué motivos y en qué circunstancias puede utilizarlo.



También es importante analizar cómo se ajusta el poder de veto a la lógica interna de la constitución propuesta, así como su relación con el equilibrio general de los poderes en un sistema democrático.

Generalmente, los poderes de veto presidencial fuertes se asocian a las democracias presidenciales más antiguas que se basan en el modelo clásico de separación de poderes del siglo XIX. Las democracias semipresidenciales suelen tener poderes de veto presidencial relativamente más débiles, al igual que sucede en algunas constituciones presidenciales recientes (en especial, en América Latina). Sin embargo, en la mayoría de las democracias presidenciales y semipresidenciales los presidentes ostentan al menos cierto grado de poder de veto discrecional que les permite detener o retrasar la promulgación de legislación.

En comparación, los jefes de Estado de las democracias parlamentarias —que deberían actuar principalmente como figuras cívicas y ceremoniales— no suelen tener poder de veto o, si lo tienen, es muy limitado. En esos países, en general, el veto del jefe de Estado no es tanto una herramienta para influir regularmente en la política, sino más bien constituye una protección constitucional o una medida simbólica. Se puede obtener más información sobre los poderes de veto en los sistemas parlamentarios en la Guía Introductoria n.º 6, *Non-executive Presidents in Parliamentary Democracies* [Presidentes no ejecutivos de democracias parlamentarias] y n.º 7, *Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies* [Monarcas constitucionales de democracias parlamentarias], para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional.

La existencia de poderes de veto excesivos puede derivar en un sistema político bloqueado en el que no se pueden tomar las decisiones necesarias y se renuncia a la coherencia de las políticas, a la rendición de cuentas y a la buena gobernanza. Por consiguiente, en la mayoría de los casos, el poder legislativo puede revocar o invalidar los vetos presidenciales a través de unos procedimientos concretos o en circunstancias específicas. En función de las circunstancias políticas, la formulación precisa de estas normas puede repercutir de forma notable en las decisiones de política y los resultados de la gobernanza.

## 3. Naturaleza y objetivos del poder de veto

---

### ¿Cuál es el origen del veto?

Los orígenes del poder de veto legislativo moderno que ejercen los presidentes electos se remontan al derecho de los reyes europeos medievales a rechazar las propuestas y solicitudes que les planteaban sus parlamentos. Al actuar de esta manera, el rey —que teóricamente era el guardián de la justicia y el bien común— anteponía su juicio universal a los intereses particulares de los representantes de los estados feudales.

Durante el período posterior a la revolución de los Estados Unidos (1776) y a la Revolución Francesa (1789), algunos pensadores constitucionales democráticos, como Thomas Paine y Thomas Jefferson, intentaron abolir el poder de veto, en parte debido a su vinculación con la monarquía. Para estos republicanos radicales, la libertad se expresaba principalmente por medio del derecho del pueblo a controlar a su gobierno y participar en él. Depositaron su fe en la democracia a nivel local, la activa participación pública y las elecciones frecuentes. El poder de veto presidencial se consideraba un control “peligroso” y “arbitrario” de la autoridad de los representantes electos del pueblo, que concedería demasiado poder a una única persona (Paine, 1805).

Por otra parte, algunos pensadores más conservadores, como Alexander Hamilton y John Adams, se mostraban escépticos ante tales conceptos populistas. Dado que entendían la libertad principalmente como limitación del poder (incluido el poder del pueblo), su principal preocupación era proteger los intereses privados y los derechos de propiedad. Para ellos, el veto era una protección necesaria frente a la llamada “tiranía de la mayoría”, considerada una

consecuencia inherente al hecho de tener un poder legislativo ilimitado. Justificaban los poderes de veto presidencial en tanto que se trataba de un “control saludable del órgano legislativo, concebido para proteger a la comunidad frente a [...] cualquier impulso hostil al bien público, que podría llegar a influir en una mayoría de ese órgano” (Hamilton, 1788).

Estas disputas entre los demócratas radicales del siglo XVIII y sus contrapartes conservadoras no solo revisten un interés histórico. Desde el punto de vista de los diseñadores de las constituciones actuales, continúan ilustrando un principio importante y duradero: el poder de veto era inicialmente una forma de limitar el poder de los representantes electos del pueblo. En esencia, el veto es un instrumento contramayoritario cuyos efectos directos son priorizar el statu quo, obstaculizar la aprobación de leyes y dificultar el cambio social basado en la acción de la mayoría legislativa. Evidentemente, el alcance de estos efectos depende de las normas concretas relativas al veto y su invalidación, del sistema electoral y de otros factores contextuales.

## ¿Cómo se relaciona el veto con la separación de poderes y los controles y contrapesos?

De acuerdo con la doctrina clásica de la separación de poderes, el poder de promulgar leyes (poder legislativo) debería ser independiente del poder de administrar el Estado (poder ejecutivo) y del poder de interpretar y aplicar las leyes a casos concretos (poder judicial). No obstante, las constituciones que se adhieren a esta doctrina no suelen mantener las ramas del gobierno totalmente separadas. Como argumentó James Madison, esta doctrina permite que cada una de las tres ramas de gobierno participe en cierta medida en los actos de las otras dos y los controle. Esta combinación parcial de poderes que se controlan unos a otros se denomina “sistema de controles y contrapesos”.

Para Madison, la facultad del poder ejecutivo para vetar legislación era uno de los principales controles y contrapesos, y su existencia en muchas de las constituciones estatales de EE. UU. era, a su juicio, acertada (Madison, 1788). Sin embargo, el poder de veto es tan solo uno de los varios métodos de los que disponen las tres ramas principales del gobierno para interactuar y controlarse unas a otras. Por ejemplo, un presidente puede (en función de las normas constitucionales del país) estar facultada para proponer legislación, convocar reuniones urgentes del poder legislativo, publicar decretos con fuerza de ley en circunstancias concretas, convocar al pueblo a un referéndum o, incluso, disolver el poder legislativo y convocar elecciones anticipadas. Por su parte, el poder legislativo puede estar facultado no solo para invalidar el veto de acuerdo con un procedimiento especial, sino también para enjuiciar al presidente, aprobar ciertos nombramientos presidenciales importantes y supervisar el desempeño de la

administración mediante audiencias de comisiones legislativas o investigaciones especiales.

Al diseñar las disposiciones de una constitución relativas a los poderes de veto presidencial (y los procedimientos legislativos para su invalidación), resulta útil considerar estas disposiciones en relación con toda la constitución y como una parte de un sistema general de controles y contrapesos. Si no hay controles y contrapesos suficientes, el gobierno puede llegar a actuar de forma arbitraria y autocrática, así como incoherente y corrupta; sin embargo, si los controles y contrapesos son demasiado fuertes, el gobierno puede quedar coartado, lo que dificultaría la buena gobernanza y fomentaría el uso de métodos extraconstitucionales para aumentar su poder (p. ej., golpes de estado, coerción o soborno). En la tabla 3.1 se muestran algunos controles y contrapesos típicos de una constitución moderna basada en la separación de poderes.

Tabla 3.1. Separación de poderes y controles y contrapesos en la Constitución de Liberia (1986)

Rama del gobierno	Controles del poder legislativo	Controles del poder ejecutivo	Controles del poder judicial
<b>Poder legislativo (Cámara de Representantes y Senado)</b>  Promulga leyes (artículo 29)		El poder legislativo está facultado para:  Asignar fondos (artículo 34)  Ratificar tratados (artículo 34)  Invalidar el veto presidencial (artículo 35)  Enjuiciar al la Presidente (artículo 62)	El poder legislativo está facultado para:  Enjuiciar y destituir jueces (artículo 43)  Aprobar nombramientos de la judicatura (artículo 54)  Organizar el poder judicial (artículo 65)  Proponer reformas constitucionales (artículo 91)
<b>Poder ejecutivo (Presidente)</b>  Lidera la Administración de conformidad con la legislación nacional (artículo 50)	El poder ejecutivo está facultado para: Convocar reuniones especiales (artículo 32)  Vetar proyectos de ley o partidas (artículo 35)  Proponer proyectos de ley (artículo 58)		El poder ejecutivo está facultado para:  Proponer candidatos a la judicatura (artículo 54)  Conceder indultos (artículo 59)
<b>Poder judicial (tribunales)</b>  Interpreta la legislación y la aplica a los litigantes (artículo 65)	El poder judicial está facultado para:  Determinar la constitucionalidad de las leyes (artículo 66)	El poder judicial está facultado para:  Determinar la legalidad de los actos del poder ejecutivo (artículo 66)	

## ¿Cómo influye el poder de veto en el papel y las funciones de quien ocupa la presidencia?

Al considerar el ámbito y el alcance del poder de veto, puede resultar útil estudiar cómo se relacionan y se reflejan los controles y contrapesos de la constitución en los aspectos siguientes: (a) el papel central del liderazgo en el marco de la constitución; y, por tanto, (b) el papel que se supone que ha de ejercer el poder de veto en el control o la facilitación del liderazgo.

### El veto presidencial como método de protección de la constitución

Una de las funciones tradicionales del poder de veto presidencial es proteger al público frente a leyes que son abiertamente inconstitucionales o que no se han promulgado de acuerdo con el procedimiento constitucional. El papel del presidente es básicamente el de guardián constitucional y su función es realizar una revisión ejecutiva de la legislación propuesta (frente a la revisión judicial, más conocida). Esta interpretación del poder de veto presupone que el núcleo principal del liderazgo político no recae únicamente en la presidencia, sino también en otros actores, como el Gabinete, en los sistemas semipresidencialistas, o los líderes de la mayoría legislativa, en los sistemas presidencialistas. Según un gran número de académicos, el propósito original del veto previsto por los autores de la Constitución de EE. UU. era precisamente proteger la Constitución. De acuerdo con esta interpretación, el poder de veto se concibió en un principio como un instrumento reactivo y bastante excepcional que solo se utilizaría en algunos casos y que solo podría “aplicarse de forma legítima a las leyes que fueran claramente inconstitucionales, que coartaran el poder ejecutivo o que estuvieran mal redactadas” (McCarty, 2009: 369).

### El veto presidencial como protección frente a las políticas perjudiciales y la corrupción

En muchas jurisdicciones, los presidentes pueden utilizar el poder de veto para evitar que se apruebe una legislación que es, a su juicio, objetable por motivos normativos o sustantivos, sin necesidad de denunciar la supuesta falta de propiedad procesal o constitucional del proyecto de ley en cuestión. Además de aplicarse contra la legislación que se opone a la perspectiva ideológica del presidente, el poder de veto se utiliza con frecuencia para impedir la promulgación de los proyectos de ley clientelistas, conocidos como pork barrel (en los que los legisladores votan a favor de la asignación de fondos públicos a proyectos de sus propias circunscripciones), o de leyes que responden a intereses especiales (en los que los grupos de presión intentan influir en los legisladores para promulgar leyes que priorizan a una parte concreta de la sociedad, en detrimento del bien común).

A diferencia del veto ejercido únicamente por motivos constitucionales o procesales, esta interpretación del poder de veto amplía el alcance de la discreción presidencial. Exige que la persona que ocupa la presidencia, como figura representante de un electorado de ámbito nacional, tenga en cuenta los méritos, la sensatez y la necesidad de un proyecto de ley y actúe como guardián de los intereses generales. A pesar de todo, sigue siendo básicamente un poder reactivo y negativo que requiere que quien ostente la presidencia revise —y apruebe o rechace— las propuestas legislativas impulsadas por otros actores (por ejemplo, por líderes del Congreso). Considera que la persona que ocupa la presidencia es

un actor autónomo en el campo de las políticas, pero no necesariamente el único o principal *impulsor de políticas*.

### El veto como instrumento de liderazgo presidencial

Uno de los principales avances de las democracias presidenciales durante el último siglo es el cambio de posición y percepción del liderazgo presidencial. En el modelo clásico de separación de poderes que se desarrolló en los siglos XVIII y XIX, quien ocupaba la presidencia era, en principio, el líder de la rama ejecutiva y el jefe de la Administración, pero no era necesariamente (al menos, no en tiempos de paz) el líder del país o del sistema político en su conjunto; el liderazgo de la política nacional se suponía compartido entre el presidente y el poder legislativo.

Sin embargo, la urbanización y la industrialización motivaron la transformación del liderazgo presidencial. La regulación de un comercio en expansión y la promoción del desarrollo industrial, junto con la respuesta a las demandas de la población urbana pobre y la corrección de los efectos perjudiciales del desarrollo, provocaron un aumento de la demanda y la expectativa de liderazgo presidencial en la formulación de políticas nacionales. En EE. UU., este cambio tuvo lugar durante la denominada Era Progresista (entre la década de 1890 y la década de 1920) y durante el New Deal (1933-1945). Las democracias presidenciales de América Latina experimentaron avances prácticamente paralelos; la Constitución de Chile de 1925, que concentró en el Presidente un mayor poder para la formulación de políticas, fue un ejemplo destacado (Gargarella, 2013). En los Estados africanos se creía, en general, que el liderazgo presidencial era necesario para fomentar el desarrollo y satisfacer las necesidades de las crecientes poblaciones urbanas tras lograr la independencia en la década de 1960. En muchos países se considera que los presidentes, que se enfrentan a la necesidad de proporcionar liderazgo coherente en materia de políticas, no actúan únicamente como jefes del Ejecutivo, sino también como legisladores en jefe, por lo que se espera que tomen la iniciativa e impulsen las leyes.

#### Punto de reflexión 1

¿Cómo aborda la constitución el equilibrio del poder? ¿El presidente, se supone que es el principal líder en materia de políticas, uno de múltiples actores que participan en las decisiones políticas, o un guardián que no participa en la toma de decisiones políticas? ¿Cuál es, por tanto, el propósito del veto en el sistema político?

Este cambio en la posición principal de liderazgo e iniciativa afecta a la naturaleza del poder de veto (véase la tabla 3.2). El presidente, líder en materia de políticas, no puede también servir como mecanismo principal de control frente a

las políticas legislativas inadecuadas. En este contexto, el poder de veto presidencial se ha revelado como un instrumento de influencia, o una baza de negociación, que pueden utilizar estratégica y proactivamente los presidentes para ejecutar sus programas políticos. El poder de veto “garantiza a quien ocupa la presidencia un asiento en la mesa de negociación legislativa”, lo que le permite “rechazar la legislación a la que se opone o, con más frecuencia, extraer concesiones políticas a mayorías poco dispuestas a renunciar a ellas” (Cameron, 2009: 1). El uso más frecuente del veto como “arma política” ha “permitido que la persona que ostenta la presidencia se implique más en cuestiones legislativas y ha modificado la dinámica entre el Congreso y la presidencia, de manera que el Congreso ya no es la fuerza dominante del gobierno, como lo fue hasta el final del siglo XIX” (Slezak, 2007).

Ni siquiera es necesario que se utilice el veto para que tenga importancia política. Su simple existencia, si se acompaña de señales convincentes de la voluntad del presidente de utilizarlo, puede conseguir moderar la legislación de acuerdo con los deseos del presidente (Cameron, 2009). Sin embargo, como señala McCarty (2009: 370), este efecto de atenuación puede resultar contraproducente: en lugar de realizar concesiones a la presidencia para evitar que se utilice el veto, la mayoría legislativa podría decidir —si considera que las circunstancias políticas son propicias (por ejemplo, si es año de elecciones)— aprobar un proyecto de ley que sabe que el presidente tendrá que vetar, obligándolo de esta forma a tomar una postura en materia de políticas que podría ser impopular entre determinados sectores del público.



Tabla 3.2. Esquema de las funciones presidenciales habituales y sus poderes de veto respectivos

Función constitucional del presidente	Poderes activos	Poderes reactivos (veto legislativo)	Propósitos principales del veto	Ejemplos	Notas
<b>Líder en materia de políticas (presidencia activista)</b>	<b>Fuerte:</b> Iniciativa legislativa, poderes para dictar decretos, poderes para definir la agenda política	<b>Variable:</b> Abarca desde el poder de veto meramente simbólico hasta el poder de veto que resulta muy difícil invalidar.	Instrumento de liderazgo	Muchas constituciones de América Latina (p. ej., Bolivia y Colombia)	Cuanto más activo sea el poder de un presidente, menos reactivo tiene que ser el poder para conseguir las metas de política.
<b>Jefe de la administración (presidencia con separación clásica de poderes)</b>	<b>Débil:</b> La constitución no permite que el presidente proponga legislación o controle el programa; los poderes para dictar decretos son limitados.	<b>Fuerte:</b> Poder de veto que resulta difícil invalidar	Protección frente a legislación perjudicial e irregularidades procesales o constitucionales	EE. UU., Liberia	En la práctica, en estos sistemas, con frecuencia el presidente puede utilizar fuentes de poder informales para transformar el veto en un instrumento más proactivo.
<b>Defensor del bien común y el orden constitucional (presidencia tutelar)</b>	<b>Débil:</b> El presidente puede tener el poder de proponer legislación, pero solo lo utiliza en circunstancias excepcionales; los poderes para dictar decretos son limitados.	<b>Débil:</b> El poder de veto puede estar limitado a asuntos relacionados con la regularidad procesal o la validez constitucional; puede resultar fácil invalidar los vetos basados en motivos de política.	Protección frente a las irregularidades procesales o constitucionales	Sistema premier-presidencial (o sistemas semipresidencialistas débiles)	No está previsto que el presidente sea el principal líder en materia de políticas, pero se espera que intervenga ante circunstancias extremas concretas.

## 4. Opciones básicas de diseño

---

Se deben tomar dos decisiones de diseño básicas en relación con el poder de veto: (a) ¿qué motivos justifican el uso del veto? y (b) ¿cómo puede el poder legislativo invalidar el veto?

### ¿Qué motivos justifican el uso del veto?

#### Veto por motivos constitucionales o procesales

Las constituciones pueden limitar el derecho de veto a los asuntos relacionados con la adecuación constitucional o procesal. La Constitución de Austria, por ejemplo, especifica que “la adopción de leyes federales de conformidad con la Constitución se autentifica con la firma del Presidente Federal” y con el refrendo del Canciller Federal (Primer Ministro) (art. 47). Esto quiere decir que el Presidente está obligado a promulgar leyes y solo puede negarse a hacerlo en circunstancias extremas cuando, desde el punto de vista procesal o sustantivo, es evidente que la ley no ha sido aprobada “de conformidad con la Constitución” (Koker, 2014).

Por regla general, el veto presidencial por motivos constitucionales se manifiesta a través de la remisión de la legislación al Tribunal Supremo o al Tribunal Constitucional para que decida sobre su constitucionalidad. Este poder está reflejado, por ejemplo, en las Constituciones de Bulgaria (art. 150) e Irlanda (art. 26). Se trata de una forma de revisión judicial abstracta o a priori. Aunque el presidente actúa como un primer guardián, el poder decisorio acerca de la constitucionalidad de la ley recae en última instancia en los tribunales.

#### Veto por motivos de política

Por otro lado, en las democracias en las que se espera que el presidente adopte un papel de liderazgo y formulación de políticas más activo, es habitual concederle

un poder de veto discrecional amplio que puede ejercer por los motivos que considere adecuados. El presidente puede, por tanto, vetar la legislación sobre la base de objeciones de política sustantivas sin necesidad de demostrar irregularidades procesales o constitucionales.

## Prohibición de veto para algunos tipos de legislación

Algunos tipos de legislación no se tratan de la misma manera que los actos legislativos ordinarios y pueden ser inmunes al veto presidencial. Por ejemplo, los presidentes que ostentan el poder de veto sobre toda la legislación ordinaria pueden, no obstante, no tener derecho a vetar las reformas constitucionales (que podrían seguir un proceso de aprobación final distinto, como por ejemplo, la ratificación popular mediante referéndum). Alternativamente, es posible que un presidente solo tenga poder de veto sobre tipos concretos de legislación controvertida o fundamental. En Singapur, por ejemplo, el Presidente tiene poderes de veto únicamente respecto a un rango bastante limitado de proyectos de ley, incluyendo algunas cuestiones presupuestarias.

## ¿Cómo se puede invalidar el veto?

### Veto absoluto

En muy pocos casos, las constituciones conceden al presidente un poder de veto absoluto que el poder legislativo no puede invalidar. En principio, esto significa que ninguna ley puede entrar en vigor sin la aprobación de la presidencia, aunque cuente con la aceptación de una gran mayoría de legisladores.

- Dado que esta situación reforzaría en gran medida la posición del presidente en el equilibrio de poderes, incluso más allá de los límites requeridos normalmente por los principios de la separación de poderes y los controles y contrapesos, los vetos absolutos por motivos de política son infrecuentes en las constituciones democráticas. Sin embargo, algunas de las constituciones más tempranas y conservadoras, como la Constitución de Chile de 1833, contemplaban el veto absoluto.
- El veto absoluto es más frecuente cuando solo se puede ejercer por motivos de inconstitucionalidad. Esto se debe, en principio, a que ninguna mayoría puede conceder la constitucionalidad a un proyecto de ley inconstitucional, por lo que el remedio adecuado en estos casos es enmendar la constitución o modificar el proyecto de ley. En Colombia, por ejemplo, el derecho del poder legislativo a invalidar un veto presidencial no se aplica en el caso de los proyectos de ley que son objeto de veto por motivos de inconstitucionalidad. En estos casos, los proyectos de ley que vuelven a ser aprobados por mayoría absoluta del poder

legislativo se remiten a la Corte Constitucional, cuya decisión de aprobar o rechazar el proyecto de ley tiene carácter vinculante para el presidente (art. 167).

### Veto cualificado invalidable a través de una mayoría cualificada

Los vetos que pueden invalidarse mediante decisión posterior del poder legislativo se denominan en ocasiones “vetos cualificados”. La mayoría de las constituciones que prevén vetos presidenciales por motivos de política también permiten que el poder legislativo invalide el veto del presidente mediante voto por mayoría cualificada.

- El tamaño de esta mayoría cualificada depende del país. La configuración más frecuente es la mayoría de dos tercios (p. ej., Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Filipinas, Ghana, México, Nigeria y Zambia), aunque en algunos casos solo se necesita una mayoría de tres quintos (p. ej., Polonia).
- El argumento para imponer la obligación de la mayoría cualificada es que el veto del presidente se despliega con el objetivo de evitar la aprobación de legislación con carácter partidista, polarizadora o controvertida o de legislación que no fomente el bien común. La segunda aprobación de un proyecto de ley por mayoría cualificada indica que se han solucionado estas objeciones y demuestra que el proyecto de ley no es en absoluto partidista, polarizador o controvertido, sino que disfruta de un amplio apoyo en el poder legislativo.

No obstante, el efecto práctico de estas disposiciones es permitir que la presidencia pueda, de manera unilateral, alterar el tamaño de la mayoría necesaria para promulgar leyes: si el presidente apoya un proyecto de ley, la mayoría ordinaria resulta suficiente; si el presidente se opone a un proyecto de ley, se necesita una mayoría cualificada. De esta manera, el presidente tiene la posibilidad de influir en el resultado de las decisiones legislativas ejerciendo lo que equivale en la práctica a un gran “voto en bloque” negativo.

Evidentemente, el efecto de este “voto en bloque negativo” depende de factores circunstanciales, como la existencia de una mayoría cualificada en el poder legislativo que esté dispuesta a aplicar una política coherente en oposición al presidente. En muchas situaciones, el ejercicio de un veto presidencial será —en la práctica— absoluto, dadas las escasas probabiidades de crear una coalición legislativa suficientemente amplia para alcanzar el umbral de la mayoría cualificada y, así, invalidar el veto. En EE. UU., por ejemplo, desde la elección de Ronald Reagan (1980) hasta el final del primer mandato de Barack Obama

(2012), todos los presidentes utilizaron el veto, hasta en 173 ocasiones en total, y solo 16 de ellos (9,2 por ciento del total) fueron invalidados por el Congreso (Peters, 2016).

### Veto cualificado invalidable a través de una mayoría simple o absoluta

Algunas constituciones permiten que los presidentes veten la legislación devolviendo los proyectos de ley al poder legislativo para que los reconsideren, al tiempo que permiten que el poder legislativo insista en el proyecto de ley en una segunda votación sin el exigente requisito de la mayoría cualificada. En muchos casos, se necesita una mayoría absoluta (la mitad de los votos más uno) del número total de miembros del poder legislativo.

- Estos vetos suelen estar asociados a los sistemas parlamentarios y a los sistemas semipresidencialistas, cuya figura política principal es el primer ministro. Por ejemplo, la Constitución de la República Checa (art. 50) permite que el Presidente devuelva proyectos de ley a la Cámara de Diputados, pero dichos proyectos de ley entrarán de todas formas en vigor, a pesar de las objeciones presidenciales, si vuelven a ser aprobados por una mayoría absoluta de diputados. De forma similar, en Bulgaria (art. 101), se requiere la aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento para invalidar el veto legislativo del Presidente.
- Sin embargo, algunos sistemas presidencialistas también contemplan estos vetos débiles: las Constituciones de Brasil (art. 66), Colombia (art. 167) y el Perú (art. 180), por ejemplo, permiten que sus poderes legislativos invaliden los vetos presidenciales con mayoría absoluta en las dos cámaras.

Cuando la mayoría legislativa está decidida y unida, es posible que este tipo de veto, de carácter más débil, tenga principalmente un efecto simbólico. El presidente puede expresar sus objeciones contra el proyecto de ley y solicitar que el poder legislativo reconsidere su decisión, pero, en última instancia, no está facultado para impedir su promulgación. No obstante, cuando no hay certeza sobre la mayoría legislativa o esta no está unida, hasta este tipo de vetos pueden llegar a resultar decisivos. Al forzar el retraso y la reconsideración (que permiten que los miembros del poder legislativo se reorganicen o incluso cambien de opinión sin perder credibilidad), el presidente podría impedir la promulgación de leyes que, en caso contrario, se habrían aprobado.

### Mayorías cualificadas diferentes para tipos de legislación distintos

Las constituciones pueden establecer requisitos de mayoría cualificada diferentes para distintas clases de legislación.

- En Chipre, por ejemplo, el Presidente cuenta con poder de veto absoluto de la legislación en materia de asuntos exteriores, defensa y seguridad, pero su poder de veto para los demás tipos de legislación es simbólico (es decir, puede invalidarse por mayoría simple) (arts. 50 y 51). Estas normas reconocen la función y responsabilidad especiales del presidente en ámbitos de, lo que puede denominarse, “política de alto nivel”.
- En Túnez, el poder legislativo puede invalidar los vetos presidenciales por mayoría absoluta, excepto en el caso de las leyes orgánicas, que requieren una mayoría de tres quintos (art. 81). De forma similar, en Portugal, los vetos presidenciales se pueden invalidar por mayoría absoluta, excepto las leyes orgánicas, las leyes sobre relaciones exteriores, las leyes relativas al sistema electoral y las leyes sobre la estructura económica básica de la sociedad, que requieren una mayoría de tres quintos (art. 136). Esto refleja el principio según el cual las leyes ordinarias deben promulgarse con mayorías ordinarias, pero la promulgación de leyes orgánicas y otras leyes de especial importancia institucional o estructural requieren un proceso basado en un consenso más amplio y en niveles más altos de deliberación e inclusión.

### Veto suspensivo

En algunos casos el veto presidencial mantiene un proyecto de ley en suspenso durante un plazo de tiempo determinado. Durante este período, el poder de veto es, de hecho, absoluto, ya que no se puede invalidar. Sin embargo, tras finalizar ese período la invalidación del veto vuelve a ser posible.

- En Ecuador, por ejemplo, no se puede invalidar el veto del Presidente durante un año; posteriormente, el poder legislativo puede volver a intentar aprobar el proyecto de ley con el voto de una mayoría de dos tercios (art. 138). La razón en que se fundamenta esta norma es que el veto del Presidente actúa como un poder dilatorio para que las pasiones políticas tengan tiempo de enfriarse y se pueda celebrar un debate más amplio.
- El veto suspensivo es muy poco frecuente en las constituciones contemporáneas, pero puede ofrecer ventajas en algunos casos, en especial cuando se combina con el requisito de alcanzar una mayoría con un umbral relativamente bajo (como una mayoría absoluta). Podría depurar

aquella legislación aprobada de manera apresurada y motivada por impulsos repentinos, concediendo más tiempo al debate público para influir en la dirección de la legislación, sin permitir que una minoría boicotee la voluntad firme de la mayoría.

- Una alternativa posible (cuya existencia no es conocida en ninguna constitución vigente, pero que se examina aquí como opción especulativa) es permitir que una mayoría cualificada invalide el veto en cualquier momento, al tiempo que se permite que una mayoría simple o absoluta pueda invalidarlo tras finalizar el período de suspensión. De esta manera, la minoría legislativa, en colaboración con la presidencia, podría retrasar la legislación sin detener para siempre la promulgación de aquellas leyes en las que la mayoría insiste de manera firme y decidida.

### Toma de decisiones sobre diseño

Un requisito estricto de mayoría cualificada (p. ej., dos tercios o tres cuartos) podría hacer muy difícil la invalidación del veto presidencial por parte del poder legislativo. A su vez, esto podría complicar aún más los períodos con gobierno dividido (cuando la mayoría legislativa y la presidencia corresponden a partidos contrarios) ya que cabría la posibilidad de que minorías relativamente pequeñas contasen con un poder desproporcionado y pudieran bloquear legislación necesaria. Por otra parte, un requisito de mayoría menos estricto (p. ej., una mayoría simple o una mayoría absoluta) podría ser insuficiente para restringir las actuaciones corruptas, partidistas o mal planteadas de la mayoría legislativa si no se dispone de otros mecanismos en vigor que lo impidan.

A la hora de valorar las ventajas y desventajas de estas opciones, los contribuyentes al diseño constitucional deberían tener en cuenta, ante todo, los objetivos generales, los valores y la intención de la constitución. ¿Es el propósito principal de la constitución ofrecer un medio de expresar y hacer efectiva la voluntad democrática de la mayoría, o es su intención aplicar un sistema de gobierno limitado, derechos individuales y protección de las minorías? Evidentemente, la mayoría de las constituciones persiguen ambos objetivos, aunque en distinto grado.

## 5. Consideraciones de diseño adicionales

---

Además de las características básicas del veto analizadas hasta ahora, es importante tener en cuenta algunas consideraciones y opciones adicionales acerca del diseño constitucional. Se trata, entre otras cosas, del veto parcial, los plazos y el veto de bolsillo, y la necesidad de celebrar consultas oficiales antes de ejercer el veto y las enmiendas presidenciales.

### ¿Debería el presidente estar facultado para ejercer un veto parcial?

El proceso de negociar la legislación y conducir un proyecto de ley a través del poder legislativo puede dar como resultado proyectos de ley que, si bien conservan cierta similitud con la propuesta inicial, están plagados de disposiciones que responden a intereses especiales o que incurren en compromisos de gasto particulares cuyo objetivo es conseguir el apoyo de grupos de presión o de legisladores individuales. En conjunto, la necesidad de dar respuesta a intereses particulares de este tipo puede traducirse en políticas incoherentes y en una mala gestión presupuestaria, lo que va en contra del interés general.

Un veto parcial le permite al presidente rechazar parcialmente un proyecto de ley (incluyendo partidas de gasto concretas) al mismo tiempo que permite la promulgación de otras secciones del proyecto de ley. Esto significa que el presidente puede vetar disposiciones basadas en intereses especiales que se han añadido al proyecto de ley durante el proceso de aprobación legislativa.

En teoría, esta práctica debería mejorar la coherencia de la legislación, evitar la corrupción e imponer disciplina financiera. Por estos motivos, el veto parcial, específicamente relacionado a las partidas presupuestarias, se ha convertido en una competencia frecuente en los estados de EE. UU. (aproximadamente el 90 por ciento de ellos permiten que los gobernadores ejerzan este tipo de veto parcial) y



en el plano nacional en América Latina (p. ej., Argentina, art. 83; Brasil, art. 66; Paraguay, art. 208). El efecto práctico de este veto parcial puede ser limitado en términos de su contribución al freno del gasto irresponsable. Según Baker (2000: 64-65), no se observa “ningún efecto sistemático de aumentar la autoridad de veto en el gasto gubernamental” y “gran parte de este trabajo ayuda a disipar el común malentendido acerca de la supuesta capacidad de un mayor poder de veto para limitar el gasto de un gobierno”. No obstante, es evidente que este tipo de veto parcial incrementa el poder del presidente sobre el presupuesto y, por tanto, sobre la totalidad de las políticas públicas.

## Plazos y veto de bolsillo

### Período durante el cual se puede ejercer el veto

La mayoría de las constituciones que contemplan el poder de veto presidencial especifican un período durante el cual el presidente puede examinar un proyecto de ley y decidir si va a vetarlo o no.

- Este período varía en función del país, aunque normalmente oscila entre 10 días (Costa Rica, EE. UU.) y 30 días (Ecuador); un período de tres meses, como en Finlandia, es excepcional.
- Otra posibilidad consiste en reducir el período durante el cual el presidente puede ejercer el veto en casos de urgencia. En Benín, por ejemplo, el Presidente dispone normalmente de 15 días para examinar un proyecto de ley y promulgarlo o vetarlo, pero si el poder legislativo declara que un proyecto de ley es urgente, este período se reduce a tan solo cinco días.

### ¿Qué sucede si el presidente no veta ni firma un proyecto de ley?

En algunas circunstancias, es posible que el presidente no se decida a firmar un proyecto de ley (o no quiera firmarlo), pero tampoco lo rechace, lo vete o lo devuelva al poder legislativo de forma activa durante el período previsto por la constitución. En estos casos, la constitución puede resolver el punto muerto de diferentes maneras.

- En algunos países, los proyectos de ley que el presidente no ha firmado ni vetado durante el período definido se convierten automáticamente en ley al finalizar el período, independientemente de la inacción de quien ocupe la presidencia. La Constitución de Argentina (art. 80), por ejemplo, establece que “[s]e reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles”.

- La Constitución de EE. UU. establece que el Presidente dispone de diez días para vetar un proyecto de ley. Al finalizar este período, el proyecto de ley se convierte en ley automáticamente “de la misma manera que si [el Presidente] lo hubiera firmado”. Sin embargo, a diferencia de Argentina, el proyecto de ley no se convierte en ley si el Congreso ha suspendido sus sesiones y, por tanto, ha impedido que el Presidente lo devolviera. En estos casos, el proyecto de ley no se convierte en ley y simplemente caduca al finalizar el período de diez días (art. 1, sec. 7), lo que significa que el Congreso deberá emprender de nuevo el proceso legislativo a partir del inicio de su siguiente sesión si desea insistir en el proyecto de ley. Esto se denomina “veto de bolsillo” (como si la persona que ocupa la presidencia pudiera meterse el proyecto de ley en el bolsillo y llevárselo consigo).
- En México, los proyectos de ley que no se devuelven en un plazo de diez días hábiles se consideran aprobados, a menos que el Congreso no tenga una sesión en curso, en cuyo caso el proyecto de ley se devolverá el primer día de la siguiente sesión del Congreso (art. 72). En la práctica, esto significa que, si el Congreso no tiene una sesión en curso, el Presidente solo tiene que negarse a firmar un proyecto de ley para retrasar su promulgación, pero el proyecto de ley se convertirá en ley automáticamente cuando el Congreso vuelva a reunirse, a menos que el Presidente lo devuelva de forma activa.
- En Benín (art. 57), si el Presidente no firma ni devuelve un proyecto de ley dentro del plazo establecido, se lo considera vetado y, por tanto, el poder legislativo puede invalidar el veto de acuerdo con el proceso habitual (en el caso de Benín, por mayoría absoluta).

Algunas constituciones no especifican un período de tiempo para el ejercicio del veto presidencial. A falta de límite de tiempo o de mecanismo de invalidación, la aprobación del presidente es absoluta y todos los proyectos de ley deben contar con ella para convertirse en leyes. Por regla general, solo las constituciones en las que se espera que la presidencia utilice el veto de manera excepcional y por motivos constitucionales o procesales únicamente (p. ej., la Constitución de Austria) cuentan con disposiciones ilimitadas de este tipo. Sin embargo, incluso en estos casos, la ausencia de plazos claros puede impedir la seguridad procesal. Si la constitución especifica el período durante el cual se puede ejercer el veto y qué sucede si no se firma ni veta el proyecto de ley al finalizar ese plazo, se pueden evitar conflictos interinstitucionales posteriores. Es importante tener en cuenta que las situaciones con una probabilidad alta de que se ejerza un poder de veto son extraordinarias, y la claridad procesal resulta especialmente importante en estos casos para evitar las crisis constitucionales.

### Restricciones temporales a la reintroducción de legislación que ha sido objeto de veto

En ocasiones, las constituciones imponen restricciones temporales para la reintroducción de legislación que ha sido vetada. En Costa Rica, por ejemplo, los proyectos de ley que han sido vetados y que el poder legislativo no ha vuelto a sancionar con la mayoría de dos tercios necesaria para invalidar un veto no se pueden proponer por segunda vez durante la misma sesión del poder legislativo (art. 127). Estas restricciones pueden detener la escalada de conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo e impedir que un asunto respecto del cual no se puede alcanzar un acuerdo absorba demasiado tiempo legislativo. Al imponer una “pausa para la reflexión”, las restricciones temporales también permiten que se apacigüen los ánimos y se suavicen las posturas, de manera que se puedan alcanzar compromisos aceptables a su debido tiempo.

### Necesidad de consultar antes de ejercer un veto

Una constitución puede exigir que el presidente consulte con otras instituciones u oficiales antes de ejercer el poder de veto —por ejemplo, con el portavoz o el presidente del poder legislativo, con el presidente del Tribunal Supremo o con un Consejo de Estado establecido especialmente para asesorar al la presidente—. Esto puede evitar que un presidente actúe de manera caprichosa o arbitraria, y puede permitir que otros actores políticos e institucionales influyan en las decisiones presidenciales o las frenen, forzando quizás a quien ostente la presidencia a pensar con más claridad en las consecuencias de su decisión.

En Irlanda, por ejemplo, el Presidente no podrá ejercer su competencia para remitir legislación al Tribunal Supremo con el objetivo de que este tome una decisión sobre su constitucionalidad hasta haber sido asesorado por el Consejo de Estado, que está formado por varios asesores nombrados y ex officio. En Singapur, el Presidente debe consultar con el Consejo de Asesores Presidenciales antes de ejercer ciertos poderes discrecionales, incluyendo el poder de vetar decisiones presupuestarias. En estos casos, el consejo que se ofrece al la presidente tiene carácter confidencial, y aunque el presidente está obligado a solicitarlo, no está obligado a actuar conforme a él; (en caso contrario, serían los asesores quienes tendrían el poder real, no el presidente, cuya función sería, por tanto, meramente simbólica).

### Declaración de motivos

Otra forma que tienen las constituciones de evitar el uso arbitrario o caprichoso del poder de veto, a la vez que mantienen la responsabilidad en manos del presidente, es exigir que los vetos se acompañen siempre de una declaración de

objeciones del la presidente, en la que se justifique de manera razonada el ejercicio del poder de veto (p. ej., art. 2, sec. 7 de la Constitución de EE. UU.). La declaración que se facilita junto al veto también concede al Presidente la oportunidad de informar con precisión sobre los elementos inadecuados que pueda incluir el proyecto de ley y especificar la manera en que este se podría mejorar. De esta manera, el poder de veto se convierte también, aunque de forma indirecta, en un poder de orientación de la agenda política que permite al presidente ejercer el liderazgo político, definir sus posturas en materia de políticas ante el electorado y ejercer presión política sobre los legisladores.

## Enmiendas presidenciales

Algunas constituciones permiten no solo que el presidente formule observaciones sobre un proyecto de ley en el momento de devolverlo, sino también que proponga enmiendas específicas al proyecto de ley, al tiempo que autorizan que el poder legislativo apruebe el proyecto de ley por segunda vez con mayoría ordinaria, siempre y cuando se adopten las propuestas del presidente en su totalidad.

Este poder para proponer enmiendas es un instrumento poderoso de liderazgo presidencial, con el que la presidencia puede definir el programa legislativo y moldear proactivamente la legislación (Tsebelis y Alemán, 2005).

- En Chile, las propuestas de ley que han sido vetadas por el Presidente pueden ser aprobadas por mayoría ordinaria, en su forma modificada por el poder legislativo, de conformidad con las propuestas del Presidente. Sin embargo, si el poder legislativo no modifica el proyecto de ley de conformidad con dichas propuestas, el veto se podrá invalidar únicamente con una mayoría de dos tercios en ambas cámaras (art. 73).
- De forma similar, en Kenia, los proyectos de ley que han sido vetados por el Presidente se convierten en ley si el poder legislativo decide, por mayoría ordinaria, modificar el proyecto de ley de conformidad con las propuestas del Presidente; no obstante, se necesita una mayoría de dos tercios para promulgar un proyecto de ley que no ha sido objeto de tales modificaciones (art. 115).

## Remisión de proyectos de ley al pueblo

Algunas constituciones permiten que el presidente remita proyectos de ley aprobados por el poder legislativo al pueblo mediante referéndum. El Presidente de Islandia, por ejemplo, puede remitir las leyes que se acaban de aprobar al pueblo, cuya decisión sobre si aceptar o rechazar la ley es definitiva (art. 26). En la

práctica, este procedimiento se puede considerar una forma de veto democrático, ya que la decisión final no corresponde a quien ostente la presidencia o al poder legislativo, sino al pueblo. Las disposiciones relativas a los referéndums se examinan con más detalle en la Guía Introdutoria n.º 3 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, *Democracia directa*.

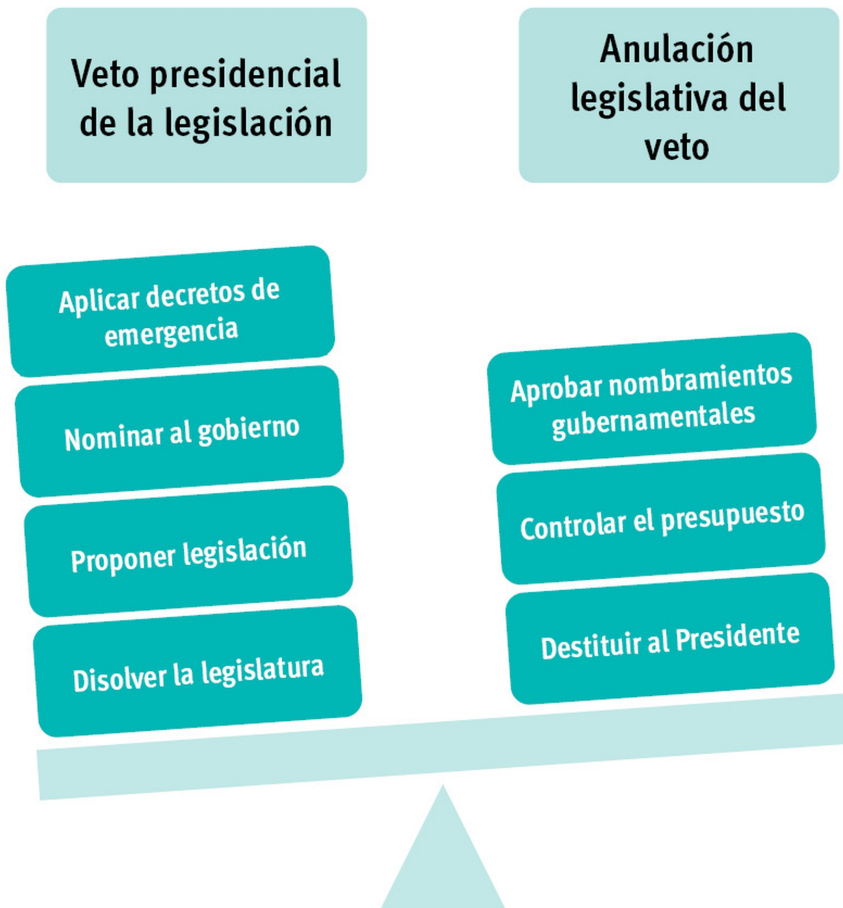
El hecho de permitir que el pueblo sea el árbitro máximo en relación con una propuesta de ley puede tener dos efectos positivos, dependiendo del umbral previsto para superar un veto presidencial. Para evitar la aprobación de legislación poco popular, resulta más eficaz ceder el poder de decisión al pueblo que permitir la invalidación del veto mediante una mayoría simple del poder legislativo. A diferencia de la invalidación únicamente por una mayoría amplia del poder legislativo, un referéndum puede impedir que una minoría obstinada pueda bloquear una legislación popular. Esto puede resultar beneficioso si existe el deseo de crear un Estado eficaz y activo que sea capaz de legislar con eficacia en beneficio de la mayoría, pero que esté supeditado a limitaciones democráticas para proteger a la población frente a los abusos.

La remisión de proyectos de ley al pueblo puede adoptar otra forma, en la que el poder legislativo utiliza dicha remisión para sortear al presidente y su poder de veto potencial. En Argentina, por ejemplo, el Congreso puede enviar un proyecto de ley para su consulta popular (es decir, un referéndum) (art. 40). Estos proyectos de ley no pueden ser objeto de veto presidencial, ya que su promulgación es automática con “[e]l voto afirmativo [...] por el pueblo”.

## **6. Consideraciones contextuales**

---

### **Calendario de elecciones**



Dado que las formas de gobierno presidencial y semipresidencial se basan en que el pueblo vota al presidente y al poder legislativo por separado, son susceptibles a períodos en los que el gobierno está dividido. Un gobierno dividido se produce cuando el presidente y la mayoría legislativa (y, por tanto, el gabinete en los sistemas semipresidencialistas) están enfrentados políticamente. Durante estos períodos hay una probabilidad elevada de que se utilice el veto, ya que el presidente intenta bloquear las leyes propuestas por sus oponentes políticos. En EE. UU., durante el período comprendido entre 1945 y 1992, por ejemplo, solo se vetó aproximadamente el 2 por ciento de la legislación del Congreso, pero en los períodos de gobierno dividido se vetó un 20 por ciento de la legislación más importante (Cameron, 2009).

El calendario de las elecciones influye en gran medida en la probabilidad de que se cree un gobierno dividido y, por tanto, en el mayor o menor uso del veto

presidencial. Como regla general, hay menos probabilidades de que se elija un gobierno dividido cuando las elecciones a la presidencia y al poder legislativo son simultáneas, y más probabilidades cuando se celebran en momentos diferentes. Las razones de esta diferenciación son las siguientes: (a) cuando las elecciones son simultáneas, el candidato presidencial más popular asume su mandato y arrastra consigo a los candidatos al poder legislativo de su mismo partido; y (b) cuando las elecciones no son simultáneas, el pueblo puede expresar sus quejas y su falta de satisfacción general con el presidente electo votando a miembros de los partidos de la oposición para el poder legislativo.

Además, los mandatos simultáneos pueden fortalecer el mandato popular del presidente, ya que el presidente de turno no tendrá que enfrentarse a un poder legislativo con un mandato electoral más reciente, y por tanto más válido, que el propio.

## Estructura legislativa

### Bicameralismo o unicameralismo

En los sistemas bicamerales, en especial si las dos cámaras son incongruentes (es decir, han sido seleccionadas con métodos o en momentos distintos, de manera que la composición de partidos de las dos cámaras puede presentar diferencias importantes), conseguir la mayoría cualificada necesaria para invalidar un veto presidencial puede resultar mucho más difícil que conseguir el mismo umbral de mayoría cualificada en un sistema unicameral. Por ejemplo, si los demás factores son idénticos, se tendría que lograr un consenso mucho mayor para alcanzar la mayoría de dos tercios en las dos cámaras del Congreso de EE. UU. (que tiene dos cámaras con composición diferente, con fechas de elección escalonadas y sobrerepresentación de los estados rurales en la Cámara Alta) que para alcanzar la mayoría de dos tercios en el Parlamento unicameral de Zambia, u otro país afín.

### Sistema electoral y sistema de partidos

Para alcanzar la mayoría de dos tercios en un sistema bipartidista solo hace falta que los dos partidos lleguen a un acuerdo (presuponiendo que la mayoría de los miembros votan siguiendo las directrices del partido). En un sistema multipartidista, para alcanzar la misma mayoría de dos tercios se requerirá un acuerdo mucho más amplio entre, quizás, media docena de partidos políticos. De forma similar, si los partidos son coherentes y cuentan con estructuras de liderazgo centralizadas, los acuerdos de alto nivel entre los líderes bastarán para alinear a los grupos legislativos, mientras que los partidos muy fragmentados quizás requieran acuerdos con los líderes de diferentes facciones o incluso con legisladores individuales, lo que dificultaría aún más la consecución de un umbral de mayoría cualificada concreto. Además, el grado de polarización ideológica —e incluso de confianza o antipatía a nivel personal— entre los partidos puede



convertirse en un factor importante para llegar a un acuerdo: será difícil cumplir un requisito de mayoría cualificada si las partes son antagónicas y fácil si suelen cooperar unas con otras. Estos factores circunstanciales pueden variar a lo largo del tiempo y no es necesariamente el papel de los contribuyentes al diseño constitucional formular disposiciones que se adapten a la perfección al momento actual; más bien, dada la expectativa de que las constituciones continúen vigentes durante decenios o generaciones, los contribuyentes a su diseño deberían pensar en el posible funcionamiento de los mecanismos que proponen ante circunstancias contextuales diversas y deberían evitar tomar decisiones apoyándose en supuestos contextuales que podrían no ser aplicables en el futuro.

## El paquete completo de los poderes presidenciales

La posibilidad de utilizar el poder de veto como baza de negociación significa que su eficacia no depende únicamente de las normas relacionadas con el ejercicio del poder de veto, sino también de las demás normas que estructuran la negociación interinstitucional y moldean las relaciones políticas entre el presidente y el poder legislativo (o, en los sistemas semipresidencialistas, entre el presidente y el primer ministro).

Por tanto, al diseñar el poder de veto presidencial en la constitución, es importante considerar el paquete completo de poderes conferidos a las distintas instituciones estatales y las interacciones políticas entre ellos, en lugar de abordar cada parte del diseño institucional de manera aislada (véase la figura 6.1).

Figura 6.1. Los poderes de veto y los poderes de invalidación forman parte del equilibrio de poderes



Este paquete de poderes puede incluir, por ejemplo, la competencia para definir el programa legislativo mediante la propuesta de leyes y presupuestos, así como el poder de eludir la toma de decisiones legislativas para alcanzar objetivos de política por medio de reglamentos cuasilegislativos o decretos de emergencia. Los presidentes y los poderes legislativos pueden incluso llegar a apoyarse, en el marco de su estrategia general de negociación de políticas, en aquellas competencias que, en apariencia, no están relacionadas con el proceso legislativo (como el poder de nombrar jueces, designar miembros de comisiones independientes o conceder reconocimiento público).

Uno de los poderes más importantes que pueden utilizar quienes ostenten la presidencia (o algunos de ellos) es el poder de disolución, esto es, la capacidad de poner fin a la legislatura y convocar nuevas elecciones. Esta es la vara (big stick) que puede aplicar un presidente para impedir la promulgación de legislación desfavorable o, a la inversa, para forzar al poder legislativo a aprobar una ley que él mismo apoya. Otra herramienta presidencial poderosa es el referéndum, que brinda al presidente la oportunidad de sortear a los legisladores y apelar directamente al pueblo para decidir sobre una cuestión de política de primer nivel. Sin embargo, estos instrumentos son engorrosos e impredecibles. En la práctica, resultan efectivos cuando la mayoría del pueblo apoya las acciones del presidente; sin embargo, si el presidente no calcula bien el apoyo público y es derrotado en las urnas (ya sea en unas elecciones o en un referéndum), puede perder gran parte de la legitimidad y buena voluntad necesarias para gobernar con eficacia.

## Cultura política y expectativas

La distribución real del poder político en un Estado puede ser muy diferente de la distribución de poderes sobre el papel. La cultura política, que incluye costumbres, convenciones y expectativas arraigadas, será decisiva para establecer esta diferencia. Los contribuyentes a la elaboración constitucional que quieran transformar el funcionamiento de un sistema político deberán tener en cuenta que, con frecuencia, la cultura es “pegadiza”: tarda más tiempo en cambiar y es más resistente a las perturbaciones externas que los cambios en la configuración institucional.

Por ello, aunque los poderes presidenciales estén limitados por escrito, los países con un largo historial de poder presidencial excesivo o con un candidato presidencial particular que cuenta con un gran seguimiento personal pueden tender hacia la autocracia presidencial. Si se quiere modificar estos hábitos arraigados, es preciso redactar la constitución prestando atención especial a reducir al máximo el margen para la regresión autocrática.

## 7. Alternativas al veto presidencial

---

Existen pocas alternativas al poder de veto presidencial. La mayoría de las constituciones que prevén la figura de un presidente elegido de forma directa con una función que no sea meramente ceremonial conceden al presidente la autoridad para ejercer cierta forma de veto, aunque solo sea en forma de veto procesal o constitucional, de veto en materia de políticas que pueda ser invalidado con facilidad, o del derecho a remitir legislación al pueblo mediante un referéndum. Si se decide no permitir ningún poder de veto presidencial y conservar al mismo tiempo un sistema de gobierno cuyo presidente sea más que una figura simbólica o ejerza más que una función meramente ceremonial, sería necesario afianzar los demás poderes de la presidencia, como los poderes de disolución y los poderes para dictar decretos.

Sin embargo, en las sociedades divididas desde el punto de vista lingüístico, religioso o étnico, quizás sería recomendable conceder poderes de veto a los representantes de comunidades específicas, aunque existen pocos ejemplos de éxito en este sentido. La Constitución original de Chipre preveía la existencia de un presidente de la comunidad griega y un vicepresidente de la comunidad turca, ambos con poder para vetar la legislación a fin de proteger los intereses vitales de sus comunidades respectivas. En Kosovo, algunas clases de legislación relativas a los derechos, la identidad y los intereses de las minorías nacionales requieren la aprobación del poder legislativo por mayoría doble, lo que básicamente concede a esas minorías un poder de veto que pueden utilizar para protegerse a sí mismas.

## 8. Preguntas para la toma de decisiones

---

1. ¿Cuál es el principio general que rige el diseño constitucional? ¿Es la finalidad principal de la constitución encauzar y orientar el poder de los líderes democráticos, o controlar a los líderes democráticos para proteger a las minorías, los derechos individuales o la propiedad? ¿Qué consecuencias tiene lo anterior en relación con: (a) la facilidad o dificultad del proceso legislativo; y (b) el papel de quien ostenta la presidencia en ese proceso?
2. ¿Qué papel debe, en principio, desempeñar el presidente: (a) el de máximo responsable de políticas, cuya función principal es poner en marcha las mismas; (b) el de uno de varios responsables de política rivales que comparten la iniciativa con el poder legislativo; o (c) fundamentalmente, el de protector del orden constitucional, que ejerce el liderazgo únicamente de manera esporádica, como, por ejemplo, en tiempos de crisis?
3. ¿Qué poderes necesita quien ocupe la presidencia en relación con la legislación para desempeñar esas funciones?
4. Los poderes de veto presidencial y los poderes presidenciales de definición de la agenda política (p. ej., el derecho a proponer o iniciar la legislación) funcionan a menudo en tándem. ¿Cómo se equilibran estos poderes?
5. ¿Cómo se relacionan los poderes de veto legislativo del presidente con los demás poderes que ostenta? ¿Es suficiente el paquete completo de poderes presidenciales para los propósitos previstos? ¿Son excesivos los poderes?
6. ¿Qué estructura tiene el poder legislativo en términos de ciclo electoral, número de cámaras, sistema electoral y composición de partidos prevista?

¿Cómo influye esto en: (a) la dificultad de aprobar legislación y (b) la dificultad de invalidar vetos?

7. ¿Qué cultura política predomina? ¿Existen hábitos de presidencialismo arraigados que tiendan a convertir al presidente en un aparente repositorio natural de poder? ¿Cómo influirá esto en el funcionamiento del sistema político en conjunto y cómo debería integrarse en el diseño del poder de veto?

## 9. Ejemplos

Tabla 9.1. Poderes de veto presidencial

País	Motivos por los que se puede ejercer el veto	Plazos y otros requisitos del veto	Procedimiento de invalidación	Observaciones adicionales
<b>Benín</b>  Estructura unitaria, parlamento unicameral, poder ejecutivo presidencial	Cualquiera	El Presidente dispone de 15 días para promulgar una ley o vetarla, o de cinco días, en casos de urgencia declarada por el poder legislativo. Si el Presidente no actúa antes de finalizar el plazo, el Tribunal Constitucional podrá promulgar la ley si la considera constitucional.	Mayoría absoluta del poder legislativo; el Presidente puede volver a rechazar la promulgación de una ley que ha invalidado el veto con mayoría absoluta, en cuyo caso el Tribunal Constitucional debe decidir si el proyecto de ley es constitucional y, en caso afirmativo, promulgará la ley.	Benín cuenta con una combinación de revisión presidencial y judicial poco frecuente. Resulta sencillo invalidar el veto del Presidente, pero este puede aplicarlo dos veces, y cuando lo aplica por segunda vez, solo se mantiene si el Tribunal Constitucional considera que el proyecto de ley en cuestión es inconstitucional.

País	Motivos por los que se puede ejercer el veto	Plazos y otros requisitos del veto	Procedimiento de invalidación	Observaciones adicionales
<p><b>Colombia</b></p> <p>Estructura unitaria, parlamento bicameral, poder ejecutivo presidencialista</p>	<p>Cualquiera, pero las normas de invalidación varían si el veto se ejerce por motivos de política o constitucionales. El Gobierno puede oponerse a un proyecto de ley en su totalidad o en parte (veto parcial).</p>	<p>Plazo variable en función del número de artículos del proyecto de ley: de seis a 20 días. Si el proyecto de ley no vuelve al poder legislativo dentro de este plazo, el Presidente debe promulgarlo.</p>	<p>Mayoría absoluta en las dos cámaras del Parlamento. Si se rechaza el proyecto de ley por motivos constitucionales, ambas cámaras deben enviar el proyecto de ley a la Corte Constitucional, cuya decisión tiene carácter vinculante para el Presidente.</p>	<p>La decisión de devolver los proyectos de ley al poder legislativo para que vuelvan a ser examinados corresponde en teoría al Gobierno, no al Presidente, aunque la estructura del poder ejecutivo es tal que, en realidad, es el Presidente quien dirige el Gobierno.</p>
<p><b>Kenia</b></p> <p>Estructura cuasifederal (regionalista), parlamento bicameral, poder ejecutivo presidencialista</p>	<p>Cualquiera, pero se deben adjuntar las reservas al devolver el proyecto de ley al Parlamento. De esta manera, el Presidente puede proponer enmiendas.</p>	<p>El Presidente dispone de 14 días para dar su aprobación o ejercer un veto. Si el Presidente no actúa dentro de este plazo, se considera que el proyecto de ley ha sido promulgado.</p>	<p>Mayoría ordinaria del poder legislativo si el proyecto de ley se modifica de conformidad con las recomendaciones del Presidente; mayoría de dos tercios si no se modifica.</p>	<p>El bicameralismo asimétrico concede poderes de codecisión al Senado en cuestiones relacionadas con las regiones de Kenia. Cuando se invalida el veto del Presidente, los proyectos de ley que están supeditados a la aprobación del Senado deben volver a ser aprobados en las dos cámaras (otros proyectos de ley solo deben volver a ser aprobados en la Cámara Baja).</p>



País	Motivos por los que se puede ejercer el veto	Plazos y otros requisitos del veto	Procedimiento de invalidación	Observaciones adicionales
<p><b>Rumanía</b></p> <p>Estructura unitaria, parlamento bicameral, poder ejecutivo semipresidencialista</p>	<p>Por motivos constitucionales, mediante remisión al Tribunal Constitucional; por otros motivos, mediante devolución del proyecto de ley al Parlamento.</p>	<p>El Presidente dispone de 20 días para remitir el proyecto de ley al Tribunal Constitucional o devolverlo al Parlamento.</p>	<p>Si el Tribunal Constitucional mantiene que un proyecto de ley es inconstitucional, no se podrá promulgar la ley hasta que se modifique de acuerdo con la Constitución. En el caso de los demás vetos, el poder legislativo puede volver a aprobar un proyecto de ley por mayoría ordinaria y el Presidente no puede vetarlo por segunda vez.</p>	<p>Hasta la adopción de una reforma constitucional en 2003, Rumanía aplicaba un procedimiento inusual que permitía que una ley que había sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional volviera a ser aprobada por mayoría de dos tercios del Parlamento.</p>
<p><b>Estados Unidos</b></p> <p>Estructura federal, parlamento bicameral, poder ejecutivo presidencialista</p>	<p>Cualquier motivo, pero las razones para ejercer el veto deben indicarse en el mensaje de veto del Presidente ante el Congreso.</p>	<p>El Presidente dispone de 10 días para dar su aprobación o ejercer un veto. Si el Congreso no tiene una sesión en curso, el Presidente podrá ejercer un veto de bolsillo, que no puede ser invalidado por el Congreso.</p>	<p>Un veto puede ser invalidado por una mayoría de dos tercios en las dos cámaras del Congreso.</p>	
<p><b>Zambia</b></p> <p>Estado unitario, parlamento unicameral, poder ejecutivo presidencialista</p>	<p>Se puede retener la aprobación por cualquier motivo; el Presidente puede explicar las razones, pero no tiene la obligación constitucional de hacerlo.</p>	<p>Sin plazos: el Presidente no tiene límite de tiempo para dar su aprobación o devolver un proyecto de ley (ni obligación de devolver un proyecto de ley). Los proyectos de ley que no se devuelven ni aprueban no se convierten en ley.</p>	<p>Si se devuelve un proyecto de ley al Parlamento con propuestas de enmienda, el Parlamento puede invalidar el veto por mayoría de dos tercios, con o sin modificaciones; si no se devuelve, el proyecto de ley es objeto de veto absoluto en la práctica.</p>	<p>Este caso es un ejemplo poco frecuente de un sistema que permite que el Presidente ejerza un veto absoluto simplemente negándose a aprobar o devolver el proyecto de ley al Parlamento para que vuelva a ser examinado.</p>

## Bibliografía

---

### Dónde consultar las constituciones mencionadas en esta Guía Introductoria

Salvo que se indique lo contrario, la versión en inglés de los textos constitucionales mencionados en esta Guía Introductoria se ha consultado en el sitio web de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org/>>.

- Baker, S. H., “Does Enhanced Veto Authority Centralize Government?” [¿Supone la autoridad de veto aumentada una centralización del gobierno?], *Public Choice*, 104/1/2 (julio de 2000), págs. 63-79.
- Cameron, C. M., “The Presidential Veto” [El veto presidencial], en W. Howell y G. Edwards (eds.), *The Oxford Handbook of the American Presidency* [Manual de Oxford sobre la presidencia estadounidense] (Oxford: Oxford University Press, 2009), <[http://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ccameron/files/the\\_presidential\\_veto\\_v3.pdf](http://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ccameron/files/the_presidential_veto_v3.pdf)>
- Elgie, R., *Semi-Presidentialism in Europe* [El semipresidencialismo en Europa] (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Gargarella, R., *Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of the Constitution* [El constitucionalismo en América Latina 1810-2010: la sala de máquinas de la constitución] (Oxford: Oxford University Press, 2013).
- Hamilton, A., “The Provision for the Support of the Executive, and the Veto Power” [La disposición adecuada para dar apoyo al poder ejecutivo, y el

- poder de veto], *The Federalist Papers* [Los ensayos federalistas], 73 (1788), <<http://www.constitution.org/fed/federa73.htm>>, fecha de consulta: 4 de julio de 2015.
- Koker, P., “Austria and Germany: The pocket-veto power of Federal Presidents” [Austria y Alemania: el poder de veto de bolsillo de los presidentes federales], *Presidential Power*, 24 de julio de 2014, <<https://presidential-power.net/?p=1703>>, fecha de consulta: 29 de julio de 2017.
- Madison, J., “The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts” [La estructura particular del nuevo gobierno y la distribución del poder entre sus diferentes partes], *The Federalist Papers* [Los ensayos federalistas], 47 (1788), <<http://www.constitution.org/fed/federa47.htm>>, fecha de consulta: 29 de julio de 2017.
- Mainwaring, S., “Presidentialism in Latin America” [El presidencialismo en América Latina], *Latin American Research Review*, 25/1 (1990), págs. 157-179.
- McCarty, N., “Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms or Electoral Reform?” [Vetos presidenciales en los inicios de la República: ¿Cambio de las normas constitucionales o reforma electoral?], *The Journal of Politics*, 71/2 (abril de 2009), págs. 369-384.
- Negretto, G., “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America” [Presidentes minoritarios y desempeño democrático en América Latina], *Latin American Politics and Society*, 48/3 (otoño de 2006), págs. 63-92.
- Paine, T., “To the Citizens of Pennsylvania on the Proposal for Calling a Convention” [A los ciudadanos de Pensilvania sobre la propuesta de convocar una convención], (1805).
- Peters, G., “Presidential Vetoes” [Vetos presidenciales], J. T. Woolley y G. Peters (eds.), *The American Presidency Project*, 2016, <<http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>>, fecha de consulta: 29 de julio de 2017.
- Slezak, N. L., *The Presidential Veto: A Strategic Asset* [El veto presidencial: un activo estratégico], (Center for the Study of the Presidency, 2007).

Tsebelis, G. y Alemán, E., “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America” [Definición del programa condicional presidencial en América Latina], *World Politics*, 57/3 (abril de 2005), págs. 396-420.

## Anexo

---

### Acerca del autor

**Elliot Bulmer** trabaja como Oficial de Programas en el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional. Es Doctor por la Universidad de Glasgow y tiene un máster de la Universidad de Edimburgo. Es editor de la serie Guías Introdutorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional y se especializa en enfoques comparativos del diseño institucional y constitucional.

## Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que promueve la democracia sostenible en todo el mundo. La misión de IDEA Internacional consiste en promover un cambio democrático sostenible ofreciendo conocimientos comparativos, respaldando las reformas democráticas e influyendo decisiones en el ámbito político.

### ¿Qué hace IDEA Internacional?

En las esferas de las elecciones, la elaboración constitucional, los partidos políticos, el género en la democracia y el empoderamiento político de las mujeres, y las autoevaluaciones democráticas; desarrollamos nuestra labor mediante tres ámbitos de actividad:

1. el suministro de conocimiento comparativo obtenido de la experiencia práctica sobre procesos de construcción de la democracia de diversos contextos en todo el mundo;
2. la asistencia a agentes políticos en la reforma de las instituciones y los procesos democráticos y la participación en procesos políticos cuando se nos invita a ello; y
3. la influencia en las políticas de construcción de la democracia mediante el ofrecimiento de nuestros recursos de conocimientos comparativos y asistencia a los agentes políticos.

### ¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo; tiene su sede en Estocolmo y cuenta con oficinas en las regiones de África y Asia Occidental, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa. IDEA Internacional goza de la condición de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<https://www.idea.int/es>>

## Sobre ConstitutionNet

ConstitutionNet es una plataforma en línea de recursos, noticias y análisis sobre los procesos de elaboración constitucional de todo el mundo. Organizada por el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional, ConstitutionNet proporciona diferentes recursos descargables gratuitos, por ejemplo:

- artículos de noticias actualizados relacionados con los procesos de elaboración constitucional en curso en todo el mundo;
- “Voices from the Field”, una serie de análisis de los procesos de elaboración constitucional realizados por autores nacionales;
- una recopilación de recursos primarios, como constituciones, proyectos de constitución, reglamentos y materiales de participación pública;
- una biblioteca digital organizada por temas de las publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional, incluida la serie de Guías Introdutorias;
- vídeos de la serie “Constitutions Made Simple” que explican los principios básicos de la elaboración constitucional; y
- perfiles de países, que describen los principales eventos constitucionales de países seleccionados.

Estos recursos resultan útiles para la comunidad de la elaboración constitucional en todos los niveles, incluidos los miembros de los órganos constituyentes, los asesores internacionales y los académicos, así como los estudiantes, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que quieren entender los procesos de elaboración constitucional o influir en ellos.

Visite el sitio web de ConstitutionNet y regístrese para recibir el boletín mensual: <<http://www.constitutionnet.org>>.

Siga a ConstitutionNet en Twitter: @constitutionnet.

## Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional

*Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019* [Examen anual de los procesos de elaboración constitucional: 2019]  
Informe, diciembre de 2020

*Security Sector Reform in Constitutional Transitions* [Reformas en el sector de la seguridad durante las transiciones constitucionales]  
Informe sobre políticas, octubre de 2020

*Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings* [Arreglos de gobernanza interina en entornos posconflicto y frágiles]  
Informe de eventos, septiembre de 2020

*Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool* [Instrumento de evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones]  
Guía, septiembre de 2020

*Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence* [Mujeres contribuyentes a la elaboración constitucional: experiencias comparadas con representación, participación e influencia]  
Informe de eventos, agosto de 2020

*Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building* [Avanzar de la transición a la transformación: interacciones entre la justicia de transición y la elaboración constitucional]  
Informe sobre políticas, noviembre de 2019

*Chronology of the 1987 Philippine Constitution* [Cronología de la Constitución de Filipinas de 1987]  
Informe, noviembre de 2019

*Territory and Power in Constitutional Transitions* [Territorio y poder en las transiciones constitucionales]  
Informe sobre políticas, enero de 2019

*(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings* [(S)elección de las entidades contribuyentes a la elaboración constitucional en entornos frágiles y afectados por conflictos]



Informe sobre políticas, noviembre de 2018

*Electoral System Design in the Context of Constitution-Building* [Diseño de sistemas electorales en el contexto de la elaboración constitucional]

Informe sobre políticas, noviembre de 2018

*Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform* [Semipresidencialismo y gobernanza inclusiva en Ucrania: reflexiones sobre las reformas constitucionales]

Informe, abril de 2018

*Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings* [Las constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Informe sobre políticas, noviembre de 2017

*Constitution-building in states with territorially based societal conflict* [Elaboración constitucional en Estados con conflictos sociales de base territorial]

Informe de eventos, octubre de 2017

*Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings* [Constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Documento de debate, mayo de 2017

Estas publicaciones se pueden descargar en nuestro sitio web:

<<http://www.idea.int/publications>>.

## Acerca de esta serie

La serie en curso, Guías Introductorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, tiene el objetivo de explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts\* = [¿Qué es una constitución? Principios y conceptos]
2. Bicameralism^\* [Bicameralismo]
3. Direct Democracy\* [Democracia directa]
4. Judicial Appointments\* [El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability\* [Cargos judiciales, destitución, inmunidad y rendición de cuentas]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies\*^ [Presidentes/as no ejecutivos de democracias parlamentarias]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarcas constitucionales de democracias parlamentarias]
8. Religion-State Relation^ [Relaciones entre la religión y el Estado]
9. Social and Economic Rights^\* [Derechos sociales y económicos]
10. Constitutional Amendment Procedures [El proceso de reforma constitucional]
11. Limitation Clauses^\* [Cláusulas de limitación]
12. Federalism^\* [Federalismo]
13. Local Democracy^\* [Democracia local]
14. Presidential Veto Powers^ [Poderes de veto presidencial]
15. Presidential Legislative Powers [Poderes legislativos presidenciales]
16. Dissolution of Parliament [Disolución del parlamento]
17. Government Formation and Removal Mechanisms\* [Formación del gobierno y mecanismos de destitución]
18. Emergency Powers\*=# [Poderes de emergencia]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions\*  
[Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconocimiento constitucional de los partidos políticos], por publicarse
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [La elección del presidente en las democracias presidenciales y semipresidenciales]

^ También disponible en árabe

\* También disponible en myanmar

= También disponible en francés

# También disponible en vietnamita

Descargar las Guías Introductorias: <<https://www.idea.int/publications/>>.

Los diferentes volúmenes de las Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional pretenden contribuir a los procesos nacionales de elaboración o reforma constitucional ayudando a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros de asambleas constituyentes a tomar decisiones constitucionales informadas.

Además proporcionan orientación al personal de las organizaciones intergubernamentales y a otros agentes externos en su intento de apoyar de manera informada y relevante al contexto a los decisores políticos locales.

Las Guías se han concebido como introducción para lectores no especializados y como recordatorio útil para lectores con conocimientos previos o experiencia en elaboración constitucional. Las Guías, organizadas temáticamente en torno a las decisiones prácticas que deben tomar los contribuyentes a la elaboración constitucional, tienen como objetivo explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.



**IDEA Internacional**

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Sitio web: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-424-9 (PDF)