

Rafael Oyarte Martínez

Objeciones presidenciales

I. Introducción

Desde el nacimiento del Ecuador como Estado, en virtud de la Constitución de 1830, se adoptó el sistema de gobierno republicano presidencialista, el mismo que se ha desarrollado en el transcurso de las diecisiete constituciones que han regido los destinos del país,¹ sin contar con la Carta no promulgada en 1938 por don Aurelio Mosquera Narváez, a la sazón Presidente de la República elegido por la misma Asamblea Constituyente que elaboró el texto constitucional reseñado. Tal vez la Carta Fundamental que un tanto se aparta del sistema es la de 1929, sin embargo de lo cual el régimen no dejó de ser presidencialista.

En Ecuador, por tanto, el Poder Ejecutivo se concentra en la figura del Presidente de la República, que asume el papel dual de jefe de Estado y jefe de Gobierno y, por tanto, tiene a su cargo, valga la redundancia, tanto el gobierno y la administración del Estado, como su representación,² siguiendo, de modo general, el esquema presidencialista implantado por los constituyentes de Filadelfia al redactar la Constitución de los Estados Unidos de 1776, la que sigue en vigencia con veintiséis enmiendas.³

Al ser el Presidente de la República el titular único del Ejecutivo, es éste dignatario quien tiene todo el poder de decisión política dentro de dicha función del Estado, mas, en la actualidad, las facultades del Primer Mandatario superan en mucho las de la mera administración y gobierno del Estado, pues posee otras de importancia como, por ejemplo, en materia judicial, a través de la potestad de conceder indultos por delitos comunes y también en materia legislativa, como se revisa a continuación.

Las atribuciones en materia legislativa han llevado a señalar a Presidente de la República como un colegislador, al tener la facultad de iniciar proyectos de ley, con exclusividad en algunas materias,⁴ y de reforma constitucional, de calificar de urgentes los proyectos de ley que sobre materia económica ha iniciado y, finalmente, la potestad de sancionar u objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional.

Sobre la facultad de veto, la Constitución ecuatoriana ha traído importantes variantes a partir, especialmente, de la reforma aprobada y codificada en 1998, las que, además, han generado una serie de problemas de carácter jurídico, y que han motivado, en algunos casos, la determinación de decisiones por parte del Tribunal Constitucional a través de resoluciones en diversas materias, como la acción de inconstitucionalidad sobre la modificación del porcentaje del impuesto al valor agregado y los dictámenes previos respecto de las objeciones que, por inconstitucionalidad, formulara el Presidente de la República contra los proyectos de Ley de Educación Superior y de Ley de Seguridad Social.

En este ensayo se analizará tanto el tema de las objeciones presidenciales de carácter general, esto es las motivadas en la conveniencia u oportunidad del proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, como el relativo a las objeciones por inconstitucionalidad. Se hace presente que, en cada caso, el veto puede ser parcial o total y sus consecuencias jurídicas son distintas.

II. La facultad de objeción

En los sistemas presidencialistas se ha previsto, de modo general, la potestad del Ejecutivo de vetar los proyectos de ley aprobados por la Legislatura, tal como apareciera en la Constitución de los Estados Unidos de América, en el apartado 2 de la sección séptima de su artículo 1. Esta posibilidad no se prevé, de modo general, en los sistemas parlamentaristas, en los que el jefe de gobierno no pasa de tener iniciativa legislativa y el jefe de Estado, si bien es el encargado de sancionar la ley aprobada por el parlamento, no puede oponerse a ella a través del veto.⁵

La facultad de veto es una fórmula para equilibrar los poderes del Estado en un sistema presidencialista, limitando su ejercicio a través de una especie de control interorgánico: así, en la generalidad de presidencialismos, mientras por una parte la Legislatura tiene funciones de control respecto de los actos del Gobierno, en nuestro Derecho a través de la información documentaria y el juicio político,⁶ el Presidente de la República controla la actividad legislativa a través del ejercicio de su potestad de objeción.⁷

En la normatividad ecuatoriana, y en algunos casos de legislaciones comparadas, se distinguen las objeciones tanto de modo cualitativo como de forma cuantitativa. Cualitativamente, el artículo 153 del texto constitucional ecuatoriano prevé dos clases de objeciones: las motivadas en la inconveniencia del proyecto y las que se originan en cuestiones de constitucionalidad del mismo. Cuantitativamente se distinguen los vetos totales de los vetos parciales. Se hace presente que, en el caso de los Estados Unidos, solo se prevé el veto total, sin distinguir la materia o motivo de la objeción, mas no el veto parcial.

Donde la normatividad ecuatoriana no realiza distinción es en el plazo para objetar: diez días desde que el Primer Mandatario recibió el proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional. La consecuencia jurídica de no objetar el proyecto de ley dentro del plazo señalado es la publicación del texto en el Registro Oficial, o lo que se denomina como sanción tácita. El señalado plazo de diez días sin distinción viene desde la Constitución de 1945, el que fue retomado en las Cartas de 1946, 1969 y en la de 1978-79 en todas sus modificaciones.

En Constituciones ecuatorianas pretéritas, a diferencia de la vigente, se realizaban distinciones en relación al plazo que se le otorgaba al Presidente de la República para sancionar u objetar los proyectos de ley. Así, en las Constituciones de 1843, 1845, 1852, 1861, 1878, 1884 y 1897, se señalaban nueve días para los proyectos en general y tres días para los urgentes. La Carta de 1851 dispuso cuatro días para los urgentes y doce para los demás, el Código Político de 1906 indicó tres y seis días, en cada caso, y el de 1929, cinco y diez días, respectivamente.

La Constitución colombiana plantea una situación interesante al diferenciar el plazo de objeción con consideraciones netamente cuantitativas, a partir de la cantidad de artículos que integran el proyecto de ley aprobado por las cámaras, dándole al Gobierno seis días para objetar cuando el proyecto no conste de más de veinte artículos, diez días si consta de veintiuno a cincuenta artículos y hasta veinte días si tiene más de cincuenta.⁸

Se ha hecho presente que en Ecuador, si bien existe un plazo para objetar, no existe plazo para remitir el texto proyectado al Registro Oficial, sea que haya sido sancionado por el jefe del Estado o que no haya sido objetado. Como lo señalara el profesor Hernán Salgado desde hace ya bastante tiempo, con ello se puede truncar el procedimiento de formación de la ley con la sola omisión del Presidente de la República de disponer la publicación respectiva, lo que no ha sido corregido con las múltiples reformas que ha sufrido el texto constitucional.

Vale recordar que, en este sentido, la Constitución de 1945 disponía que el Presidente de la República debía promulgar las leyes dentro de los diez días siguientes al de su sanción, determinando que si no lo hacía en ese plazo, la promulgación la efectuaría la Comisión Legislativa Permanente,⁹ órgano facultado para elaborar proyectos de ley, codificar y editar leyes, dictar decretos leyes de carácter económico en situaciones de urgencia en las que el Congreso no estuviere reunido, entre las más importantes.¹⁰ Similar disposición se contenía en la Carta de 1946, aunque el plazo se extiende a quince días y, en caso de omisión presidencial, se faculta la promulgación de la ley al Consejo de Estado.¹¹

En el Derecho comparado, en la actualidad, se presenta el caso boliviano cuya Constitución prevé que si, en el término de diez días desde su recepción, el Presidente de la República no veta o promulga el proyecto de ley, corresponde la promulgación al Presidente del Congreso,¹² al igual que se dispone en la Constitución colombiana.¹³

En nuestro caso, existe una norma similar a la boliviana contenida en el Reglamento Interno de la Función Legislativa, de dudosa aplicación, que dispone que si, transcurrido el plazo constitucional, el Presidente de la República no sancionare u objetare el proyecto de ley aprobado por la Legislatura, el Presidente del Congreso Nacional ordenará su inmediata promulgación en el Registro Oficial.¹⁴

Una condición que precisa el Código Político es que toda objeción sea fundamentada, esto es, que el Presidente de la República explique a la Legislatura las razones específicas por las que veta un proyecto de ley aprobado, sea que se motive en su inconveniencia o bien en cuestiones de constitucionalidad.

Ahora bien, se ha hecho presente una tendencia hacia una práctica irregular que consiste en retirar objeciones, lo

que no se encuentra previsto en la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa ni en el Reglamento Interno de la Función Legislativa. Este tipo de propuestas, estimo, son contradictorias con el principio de Derecho Público que señala que las autoridades no pueden ejercer sino las facultades que expresamente les confiera el ordenamiento jurídico positivo, siéndoles ilícito extralimitar sus potestades o realizar interpretaciones extensivas sobre las normas que les confieren atribuciones, principio positivizado en el artículo 119 de la Constitución.

De guisa tal, no se ha previsto en nuestro Derecho ni el retiro de objeciones ni su modificación, peor aún fuera del plazo constitucional de diez días de recibido el proyecto. Se podría considerar que la modificación de una objeción total por una parcial, por ejemplo, no estaría vedada desde que la segunda se encontraba inmersa en la primera, mas ocurre que la finalidad de una objeción total es distinta, cualitativamente, de un veto parcial, por lo que el tema va más allá de lo cuantitativo y, en determinados casos, lo excluye, como se revisa en el cuerpo de este ensayo.

Donde no existe dificultad es en enviar en fecha distinta las objeciones generales de las motivadas en la inconstitucionalidad del proyecto, lo que, como se verá, acarrea también una serie de dificultades de orden jurídico y también práctico.

III. Las objeciones generales

Estas objeciones se fundamentan en razones de oportunidad o conveniencia, es decir, se veta el contenido mismo de la ley proyectada, sin necesidad de confrontarla con textos normativos vigentes, como se exige en una objeción por inconstitucionalidad.

1. La materia de la objeción

El Congreso Nacional, de conformidad con el artículo 152 de la Constitución, puede aprobar, modificar o *negar* los proyectos de ley sometidos a su consideración. El inciso primero del artículo 153 del Código Político señala que *Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete*.

Este fue uno de los puntos que el Tribunal Constitucional decidió respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la publicación que el Presidente de la República dispusiera de parte de la Ley de Reforma Tributaria, respecto de la elevación del impuesto al valor agregado del doce al catorce por ciento.

El Tribunal Constitucional estimó, en votación dividida, que el Presidente de la República no puede objetar un texto no aprobado por el Congreso, entendiendo que si la Legislatura ha negado parte del proyecto de ley éste no puede ser agregado nuevamente por el jefe del Gobierno mediante un veto parcial.

Estimo que la facultad de veto parcial del Presidente de la República no se debe limitar a la mera eliminación o modificación de partes del proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional.

Si el Presidente de la República remite un texto alternativo, como es su obligación constitucional en caso de veto parcial, éste no se puede restringir a la corrección de falen-

cias, contradicciones o inconveniencias contenidas en el texto aprobado por la Legislatura. Considero que si el jefe de Estado estima que el proyecto de ley omite la regulación de materias conexas al proyecto, y que deban ser incluidas en éste, aquéllas deben ser agregadas al cuerpo proyectado a través de la proposición del correspondiente texto alternativo, pues, en caso contrario, la potestad de objeción o bien queda trunca, al no poder perfeccionar el proyecto de ley, como se pretende en la Constitución, sino que nos llevaría al extremo de obligar, eventualmente, a que el Presidente de la República objete totalmente el proyecto, salvo que estime que puede corregirlo remitiendo un proyecto de ley reformatorio al Congreso Nacional que incluya las materias omitidas.

De este modo, incluso si el Congreso Nacional niega parte del proyecto, estimo que el Presidente de la República puede insistir en el asunto a través del texto alternativo correspondiente al veto parcial, especialmente si la parte negada es fundamental dentro del proyecto. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha negado la posibilidad de insistir por la vía del veto parcial respecto de temas previamente negados por la Legislatura.¹⁵

2. Objeción parcial

El veto parcial, regulado en el inciso cuarto del artículo 153 de la Constitución, generalmente procede cuando el Presidente de la República estima que parte del proyecto de ley debe ser corregido -sea modificando, suprimiendo o agregando textos (salvo el caso de negativa ya señalado)-, sin oponerse a la idea de legislar sobre la materia. En dicho entendido, la objeción parcial puede referirse a uno, algunos o todos los artículos del proyecto de ley.

En esta clase de objeciones, además de fundamentarse el veto, el jefe del Estado debe remitir el texto alternativo al Congreso Nacional, pues a base de éste la Legislatura tomará su determinación a través de dos opciones: el allanamiento o la ratificación.

El allanamiento implica que el Congreso Nacional se somete a la objeción presidencial y, por tanto, al texto alternativo que ha remitido, incorporándolo al proyecto, para lo cual se exige el voto conforme de la mayoría de asistentes a la sesión, lo que configura la mayoría simple o quórum no calificado. Se hace presente que en todas las votaciones que se realicen en el Congreso para decidir la suerte de una objeción presidencial se requiere el quórum mínimo de reunión de la mitad de integrantes de la Legislatura.

Por el contrario, el Congreso puede oponerse a la objeción presidencial insistiendo en el texto originalmente aprobado a través de la ratificación aprobada por las dos terceras partes del total de congresistas. Este quórum de aprobación suena bastante elevado si se estima que el Presidente de la República no se opone a la idea de legislar sobre la materia, como ocurre en el veto total, sino que objeta el contenido de parte del texto proyectado y propone su criterio a través del texto alternativo.

Si a lo dicho se suma que el Congreso Nacional tiene sólo dos opciones: o se allana al texto alternativo propuesto por el jefe del Estado mediante la objeción o bien insiste en el texto originalmente aprobado con las dos terceras partes del to-

tal, sin que quepa la posibilidad de modificar los textos en el debate respectivo, ocurre que el Primer Mandatario llega a tener primacía respecto de la determinación del contenido de las leyes proyectadas.

En ambos casos, tanto de allanamiento como de ratificación, es el Congreso Nacional el que remite al Registro Oficial el texto normativo para su publicación. En este caso no se produce el mismo predicamento que puede ocurrir de que el Presidente de la República no remita al diario oficial el texto legal, pues la Legislatura solo cuenta con treinta días para considerar las objeciones, transcurridos los cuales se entiende que se ha allanado, como consecuencia jurídica prevista para el caso de omisión legislativa en el tratamiento de la objeción presidencial, y será el jefe del Estado quien mande a publicar el texto legal incorporando el texto alternativo con el que objetó el proyecto.

Si se da el caso de que se promulguen textos sobre los que el Congreso Nacional no se ha allanado, o bien que se modifiquen los textos alternativos propuestos por el Presidente de la República en caso de allanamiento, ora que la Legislatura disponga la publicación de textos sobre los que no se ratificó, existirá, en cualquiera de esos casos, inconstitucionalidad formal por la irregularidad constitucional al disponer la publicación de los textos.

En la reforma constitucional codificada en 1998 se incorporó una novedad que consiste en imponer un plazo para que el Congreso Nacional examine y considere una objeción presidencial.

Así, la Constitución señala que la objeción debe ser examinada en un plazo máximo de treinta días desde su recepción y que si no se la considerare en dicho plazo, se entenderá que la Legislatura se ha allanado a ésta indicando que el Presidente dispondrá su publicación en el Registro Oficial como ley. Es evidente que si, dentro de los treinta días, el Congreso toma una determinación, sea de allanamiento o de ratificación, no existirá ninguna dificultad jurídica, correspondiendo al órgano legislativo ordenar la publicación; así como tampoco en el evento que el Congreso Nacional no trate el asunto dentro de dicho plazo, en el cual se entiende el allanamiento de la Legislatura como consecuencia jurídica por el no examen de la objeción y atribuye al Presidente de la República disponer la promulgación de la ley.

El problema se presenta en el evento que el Congreso Nacional se encuentre tratando las objeciones y no logre tomar una decisión dentro del plazo constitucional, o, como en efecto ya ocurrió, que tratándose las objeciones dentro del plazo y habiéndose votado en el interior de la Legislatura las dos opciones, esto es, tanto por el allanamiento como por la ratificación, no se logren las mayorías requeridas para aprobar cualquiera de las mociones.

Este predicamento surge a la hora de definir el sentido y alcance de los términos *examinar* y *considerar*, lo que se agrava en tanto que ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa ni el Reglamento Interno de la Función Legislativa regulan el trámite de las objeciones presidenciales, ocurriendo la curiosa circunstancia de que en Ecuador la Ley Orgánica que debe desarrollar esta materia tampoco lo hace respecto de la totalidad del procedimiento de formación de la ley, asunto difícilmente repetible en el Derecho comparado.

Las posiciones sobre la especie oscilaban desde quienes sostenían que bastaba con que el Congreso discuta la obje-

ción dentro del plazo para que se cumpla la disposición constitucional, en cambio, para otros, entre los que me sumo, la Legislatura debía votar sobre las opciones que tiene, mientras que los restantes señalaban que se debía tomar una decisión. Hasta la Resolución 126-2001-TP del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Reforma Tributaria, esas opciones jurídicamente eran estimadas como válidas para solucionar el predicamento.

Estimo que los términos examinar y considerar, que son sinónimos, no pueden interpretarse en el simple sentido de tratar en alguna sesión el asunto planteado, pues, en dicho evento, el plazo constitucional sería fácilmente vulnerado y la disposición del Código Político quedaría sin vigencia efectiva, lo que desentraña una interpretación literal absolutamente descajada con el texto de la Constitución. Esta posición no fue alegada ni estimada por el Tribunal Constitucional en la Resolución sobre la Ley de Reforma Tributaria.

La segunda posición estima que los términos considerar y examinar deben interpretarse de un modo armónico con el texto constitucional que sólo prevé, en el caso de objeción parcial, dos posibilidades para que el Congreso Nacional obre: el allanamiento al texto alternativo presentado por el Presidente de la República o la insistencia o ratificación en el texto originalmente aprobado por la Legislatura. En este entendido, si dentro del plazo constitucional el Congreso Nacional no logra determinar si se allana a la objeción o si ratifica el texto originalmente aprobado, se produce la consecuencia jurídica del allanamiento tácito, como lo determina la parte final del inciso cuarto del artículo 153 del Código Político. En definitiva, para esta posición no basta el mero debate de la objeción presidencial sino la definición en sus opciones de allanamiento o ratificación, que son las *únicas alternativas que prevé la Constitución en caso de objeción parcial*,¹⁶ razón por la cual operaría el allanamiento tácito al veto presidencial.

El Tribunal Constitucional, por su parte, acoge la tesis que estima que *considerar* implica el deber del órgano legislativo no sólo de debatir la objeción presidencial sino de votarla en sus opciones de allanamiento o ratificación. A diferencia de la posición señalada de forma precedente, en este caso, si no se logra el quórum de aprobación de las dos terceras partes para la ratificación o insistencia y si no se logra la votación de la mayoría de los presentes en la sesión para el allanamiento, tal como aconteció en el tema del impuesto al valor agregado, no implica que no se lo haya considerado, porque la objeción sí fue juzgada, es decir, considerada o examinada. En estos casos, lo que corresponde es que se inicie nuevamente el proyecto de ley, si se pretende que la materia a legislar prospere.

Al efecto, se debe tener presente el canon de interpretación sistemática de la Constitución, al que el Tribunal Constitucional, y en especial la Primera Sala de esa Magistratura, hace continua referencia en sus fallos. Esta regla de interpretación señala que el texto constitucional es un todo orgánico, por lo que el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, debiendo excluirse, definitivamente, cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a algunos de sus preceptos.

Por ello, interpretar la Constitución en el sentido que si se presenta el predicamento de que el Congreso Nacional, dentro del plazo constitucional de treinta días, vota tanto por

el allanamiento como por la ratificación, y no logra el quórum de aprobación de dichas mociones y se ha vencido el plazo señalado, se concluyera que el Congreso Nacional se ha allanado tácitamente a la objeción presidencial implicaría dejar sin vigencia efectiva o práctica la facultad legislativa de allanarse expresamente.

Dicho de otro modo, con la interpretación señalada el Congreso Nacional sólo estaría facultado para ratificar el proyecto originalmente aprobado, pues de lo contrario, al no obtener el quórum de las dos terceras partes para aprobar dicha moción, por el mero transcurso del tiempo se entendería que se ha allanado al veto, de lo que deriva que la norma constitucional que prevé el allanamiento expreso, a adoptarse con mayoría simple, no tiene ninguna utilidad práctica ni mayor relevancia jurídica, salvo la posibilidad de someterse a la objeción presidencial de manera anticipada al cumplimiento del plazo de treinta días.

Se hace presente, por ejemplo, que en el caso chileno cuando las dos cámaras del Congreso aprueban las observaciones presidenciales, el proyecto tiene fuerza de ley y se lo devuelve al jefe del Estado para su promulgación y si las dos cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Primer Mandatario para que dicte el decreto promulgatorio.¹⁷ Como se observa, la Constitución chilena tampoco da solución al evento de que se vote tanto por el allanamiento como por la insistencia o ratificación y no se logre, en cada caso, el quórum mínimo de aprobación requerido. Mas ocurre que la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional desarrolla la norma constitucional y dispone que en caso de que las cámaras rechazaren todas o algunas de las observaciones formuladas a un proyecto de ley, y no reunieren quórum necesario para insistir en el proyecto aprobado por ellas, no habrá ley respecto de los puntos de discrepancia.¹⁸

En definitiva, estimo que si el Congreso Nacional no se allana o somete a la objeción presidencial por no reunir la votación mínima y tampoco insiste o ratifica el proyecto originalmente aprobado, habiéndose considerado las dos posibilidades dentro del plazo constitucional, se entiende que el proyecto de ley no ha prosperado en esa parte, es decir, no hay ley en el asunto en que no ha sido decidido o resuelto en favor de alguna de las posiciones o alternativas dentro del plazo por parte de la Legislatura.

3. Objeción total

En este evento, el Presidente de la República veta el texto de la ley desde la misma idea de legislar sobre la materia.¹⁹ Se hace presente que el hecho de objetar todo el articulado de un proyecto de ley no necesariamente implica que el veto sea total, pues su oposición puede deberse a asuntos que estima deben corregirse en el articulado, por lo que se veta parcialmente enviando los textos alternativos que correspondan según el parecer del jefe de Estado.

Es por ello que, en principio, no pareció del todo adecuado el veto total que el Presidente de la República realizó respecto de la llamada *Ley Trole III*, pues ésta fue iniciada por el mismo jefe de Estado. Si el Primer Mandatario estimaba, como declaró, que el Congreso Nacional había desvirtuado el contenido del proyecto con las modificaciones

nes que le introdujo, bien se pudo proceder a una objeción parcial, corrigiendo las deficiencias que estimaba se contenían en el proyecto remitiendo los textos alternativos, tal como se revisó.²⁰

Como se dijo, en los Estados Unidos esta clase de veto es el único previsto en la Constitución, no habiéndose querido entregar al Presidente de la República la posibilidad de vetar parcialmente, por estimar que aquello generaría demasiado poder en el jefe del Estado. Dicha observación se ha realizado en el sentido que el Presidente de los Estados Unidos deberá estar totalmente en contra de un proyecto para vetarlo, mas no puede incidir en la producción legislativa del Congreso a través de sus cámaras con la posibilidad de que éstas acojan sus criterios al momento de aprobar proyectos de ley.²¹

En Ecuador la objeción total debe ser expresa, a diferencia de los Estados Unidos donde, además del veto expreso, existe el denominado pocket veto o veto de bolsillo, que consiste en que cuando el Congreso ya no se encuentra reunido y el Presidente no firma o sanciona el texto aprobado por la Legislatura, sin que dé a conocer las razones de la negativa. Con ello, cuando el Congreso se vuelve a reunir debe retomar la votación del proyecto de ley. Se insiste que esta forma de vetar es imposible en Ecuador, pues el Presidente de la República debe remitir la objeción a la Legislatura, debidamente fundamentada, dentro del plazo constitucional, pues de lo contrario se debe publicar en el Registro Oficial, sin perjuicio de que se dé la práctica irregular de que no se envíe dicho texto al diario oficial, aprovechando el vacío constitucional en la materia.

Rechazado totalmente el proyecto de ley por parte del Primer Mandatario, la objeción opera como un veto suspensivo, pues la Legislatura no puede tratarlo sino un año después de vetado. Transcurrido dicho plazo, el Congreso Nacional tiene una opción única: ratificarlo, es decir, insistir en el proyecto originalmente aprobado, con el quórum calificado de las dos terceras partes del total de legisladores. Dicho quórum para aprobar la moción de ratificación es elevado no con la finalidad de hacer del Presidente de la República un órgano del poder a cuya decisión deba someterse el Congreso Nacional, sino en razón de hacer efectivo el control que realiza a la actividad legislativa por medio de su poder de veto.

A diferencia del veto parcial, en este evento no existe plazo para pronunciarse sobre las objeciones, pues el Presidente de la República ha manifestado una voluntad inequívoca: que el proyecto no sea ley. El único interesado, entonces, en que el proyecto entre en vigencia será el Congreso Nacional. En caso de mocionarse la insistencia y se logre la mayoría requerida del voto afirmativo de las dos terceras partes del total de congresistas, será el órgano legislativo el que remita el texto al Registro Oficial para su publicación. Ello es obvio, en tanto en cuanto si se requiriera una nueva sanción presidencial, lo natural sería que el titular del Ejecutivo lo vete nuevamente, además que se le quitaría eficacia al mecanismo de la insistencia parlamentaria.

IV. Objeciones por inconstitucionalidad

1. La materia de la objeción

Si la objeción se plantea por parte del Presidente de la República al estimar que el proyecto de ley aprobado por el

Congreso Nacional contraviene alguna disposición del Código Político, la objeción será por inconstitucionalidad y su trámite es distinto del planteado en la sección precedente.

La diferencia de tramitación de las objeciones por inconstitucionalidad es una de las incorporaciones de la reforma constitucional de 1996, pues desde el texto original de la Constitución de 1978-79 hasta la segunda codificación de 1993, no se hacía distinción entre la materia de la objeción, dándoseles, por tanto, el mismo tratamiento.²² Pero, la diferenciación de procedimiento entre objeciones generales y las motivadas en cuestiones de constitucionalidad no es una novedad del constituyente derivado en 1996, pues Constituciones pretéritas si previeron esa circunstancia, ya en la Carta de 1869, Constitución en la que se preveía que si el Ejecutivo sostenía que el proyecto era inconstitucional, luego de la insistencia de las Cámaras, éste pasaba a la Corte Suprema de Justicia, que se limitaba a declarar si era o no contrario a la Constitución y, en caso de no serlo, ordenaba la promulgación de la ley.²³ En estos casos, la objeción por cuestiones de constitucionalidad operaba únicamente de manera residual, por decirlo de algún modo, pues el titular del Ejecutivo debía haber vetado el proyecto de ley de manera previa y sólo en caso de insistencia parlamentaria podía, posteriormente, realizar observaciones por inconstitucionalidad.

Un tema que no ha sido objeto de debate es el hecho de si la objeción de inconstitucionalidad se puede plantear por cuestiones de fondo y forma. El asunto no se ha presentado, pues las únicas objeciones que se han planteado son de carácter netamente material, tanto respecto del proyecto de Ley de Educación Superior cuanto sobre el proyecto de Ley de Seguridad Social.

Una posición al respecto es determinar que, como en el texto constitucional no se realiza distinción alguna, el Presidente de la República podría objetar el proyecto por vicios de procedimiento. Otra posibilidad, que la considero también válida, es que las objeciones se refieren, siempre, al contenido del proyecto, tanto que si el Tribunal Constitucional estima inconstitucional el proyecto, la Legislatura debe enmendar dicho proyecto para remitirlo, nuevamente, a la sanción presidencial. Si la inconstitucionalidad es formal, entonces no procedería una enmienda al proyecto sino reiniciar su tramitación.

Ahora bien, esta posición trae su dificultad jurídica, la que consiste en que a futuro, eventualmente, se podría iniciar una acción de inconstitucionalidad formal de la ley, esto es, ejercer sobre ella control a posteriori, lo que implicaría que la ley, que contiene vicios de inconstitucionalidad formal, entró en vigencia y tuvo efectos jurídicos que no se afectarían por una declaratoria de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 278 del Código Político. Se debe tener presente que una de las ventajas del control preventivo de constitucionalidad es, precisamente, evitar que la ley proyectada tenga efectos jurídicos, virtud que se pierde al considerar que la objeción presidencial solo pueda ser material.

Finalmente, se debe hacer presente que al tratarse de una objeción de inconstitucionalidad no sólo no se hace necesario que el Primer Mandatario proponga textos alternativos, como ocurre con la objeción general parcial, sino que se tornaría improcedente.

Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en los casos relativos a las objeciones formuladas respecto de los proyectos de Ley de Educación Superior y Ley de Seguridad Social, en los que el Presidente de la República remitió textos alternativos a los objetados por razones de inconstitucionalidad, pues si se decide por parte de la Magistratura prevenir una inconstitucionalidad parcial, será el Congreso Nacional quien deba realizar y determinar la enmienda necesaria y, en el evento de remitirse textos alternativos, queda a discreción de la Legislatura adoptarlos o no. Esta situación se debe a que el Tribunal Constitucional solo puede analizar las objeciones cuyo fundamento se radique en la irregularidad constitucional y dar el correspondiente dictamen.

2. El trámite de la objeción por inconstitucionalidad

Si el Presidente de la República estima que el proyecto aprobado por el Congreso Nacional adolece de vicios de constitucionalidad, la objeción debe ser remitida al Tribunal Constitucional para su análisis.

El artículo 27 de la Ley del Control Constitucional faculta a que la Legislatura envíe al Tribunal Constitucional las objeciones que, motivadas en la inconstitucionalidad del proyecto, haya realizado el Presidente de la República, con el voto conforme de mayoría de sus integrantes.

Dicha norma legal se adecuaba a la anterior codificación constitucional de 1997, que señalaba que el Tribunal Constitucional, igual que en la actualidad, se encontraba facultado para resolver respecto de las objeciones de inconstitucionalidad que el jefe del Estado haya hecho en el procedimiento de formación de las leyes, pero que legitimaba al Congreso Nacional para presentar el requerimiento, previa resolución mayoritaria de sus miembros,²⁴ en un procedimiento que traía similitudes al actual sistema colombiano.²⁵

La vigente codificación constitucional, aprobada por la Asamblea Nacional luego de la reforma de 1998, legitima al Presidente de la República para enviar las objeciones al Tribunal Constitucional, quien debe realizar el dictamen previo de constitucionalidad del proyecto vetado. En principio parecería que la petición de dictamen al Tribunal Constitucional por parte del Primer Mandatario es facultativa, en tanto que el artículo 277, inciso segundo, textualmente señala que *El Presidente de la República pedirá el dictamen en este evento*. Pero, por otra parte, el artículo 154 de la Constitución señala, de forma imperativa, que *Si la objeción del Presidente de la República se fundamentare en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, éste será enviado al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen dentro del plazo de treinta días*.

En el caso de la objeción presidencial al proyecto de Ley de Seguridad Social, existían algunas que se motivaban en razones de oportunidad o conveniencia, mientras otras, claramente, se fundamentaban en razones de constitucionalidad. El Presidente de la República remitió la totalidad de las objeciones al Congreso Nacional, con el texto alternativo correspondiente. El Congreso Nacional estimó que como algunas de las objeciones se fundamentaban en razones de inconstitucionalidad, no era competente para pronunciarse sobre ellas y las remitió al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen previo.

Frente a dicho predicamento se podía señalar que, en estricto sentido, la objeción por inconstitucionalidad no se había presentado, toda vez que el Presidente de la República no la remitió al Tribunal Constitucional dentro de los diez días siguientes desde que recibió el texto aprobado por el Congreso Nacional y que la Legislatura no estaba facultada ni para remitirlas al Tribunal y, evidentemente, tampoco para considerarlas o examinarlas. Esta situación si bien impedía efectuar control previo de constitucionalidad, no afectaba la interposición de una ulterior demanda de inconstitucionalidad por parte del mismo jefe de Estado.

El Tribunal Constitucional estimó que el control preventivo motivado por una objeción de inconstitucionalidad presentada por el Presidente de la República es, además, obligatorio, pues aquella Magistratura, en esos casos, debe dar el dictamen correspondiente de conformidad con el artículo 154 de la Constitución, sin que quepa discrecionalidad alguna por parte del Primer Mandatario, por lo que acogió el pedido de la Legislatura de analizar dichas objeciones.

La Constitución prevé un plazo de treinta días para que el Tribunal Constitucional emita el dictamen correspondiente aunque, en todo caso, no existe consecuencia jurídica por incumplirlo. El caso no es igual que en la objeción parcial general, pues en este caso, a diferencia del primero, no existe texto alternativo. Entonces, no se puede determinar que, cumplido el plazo para emitir el dictamen, el Tribunal Constitucional ha acogido, tácitamente, la objeción por inconstitucionalidad, o que, por el contrario, la haya desestimado.

La única consecuencia jurídica por el incumplimiento del plazo se preveía en el artículo 63 de la Ley del Control Constitucional, cuyo inciso primero establecía que de no emitirse la resolución en los plazos o términos señalados los vocales responsables perdían la competencia, que en este caso corresponde al Pleno del Tribunal, de conformidad con el artículo 62 del mismo cuerpo normativo. Si bien este tema no es el que corresponde al objeto de este ensayo, se debe hacer presente que dicha disposición fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.²⁶

3. El dictamen del Tribunal Constitucional

Frente a una objeción basada en la inconstitucionalidad total del proyecto de ley aprobado por el Congreso, el Tribunal Constitucional en su dictamen puede confirmar la irregularidad total del proyecto, determinar su inconstitucionalidad parcial, o bien desestimar la objeción.

En cambio, si el Presidente de la República señala que el proyecto es parcialmente inconstitucional el Tribunal se limitará a dictaminar sobre dichas objeciones, tal como lo ordena el artículo 276, número 4, de la Constitución, no pudiendo analizar otras partes del texto proyectado y que no han sido vetadas por razones de inconstitucionalidad, razón por la cual, ante una objeción parcial, el Tribunal Constitucional no podrá dictaminar una eventual inconstitucionalidad total. En definitiva, en caso de veto parcial por inconstitucionalidad, el Tribunal podrá confirmar todas o algunas de las objeciones, o bien desestimarlas todas.

Las consecuencias jurídicas del dictamen del Tribunal Constitucional variará si se determina que la inconstitucionalidad es total o parcial, ora si se determina que la irregularidad no se presenta.

En caso que el Tribunal Constitucional prevenga una inconstitucionalidad total del proyecto, éste se archivará. Se entiende que el archivo es definitivo, pues frente a esta prevención el Congreso Nacional no podrá modificarlo, es decir, el trámite de formación de la ley concluirá sin que prospere el proyecto. Ahora bien, el fallo del Tribunal que confirma la objeción total deberá ser tenido presente en el evento que quienes tengan iniciativa legislativa deseen renovar el proyecto, eliminando de sus líneas matrices las cuestiones que motivaron la prevención de inconstitucionalidad.

Si el órgano de justicia constitucional determina que la inconstitucionalidad es parcial, el proyecto se devuelve a la Legislatura. El Congreso Nacional realizará las enmiendas necesarias, respecto de lo que no se ha determinado plazo dentro del texto constitucional. Ello se debe a que si es la Legislatura la que aprobó un proyecto de ley y el Presidente de la República quien lo ha objetado, será el Congreso Nacional el órgano del poder público interesado en que dicho proyecto prospere, para lo cual realizará las rectificaciones necesarias. Realizadas las modificaciones del caso, el proyecto volverá al Presidente de la República, quien podrá sancionarlo u objetarlo, sea por razones de conveniencia o incluso podrá plantear nuevamente una objeción por inconstitucionalidad, sea porque estime que el Congreso Nacional no ha constitucionalizado el proyecto o porque caiga en nuevas irregularidades.²⁷

Si el Tribunal Constitucional estima que el proyecto no adolece de inconstitucionalidad que deba ser prevenida en razón de las objeciones presidenciales, que son las que, insisto, determinan la competencia del Tribunal, el proyecto se devuelve al Congreso Nacional para su publicación. Sobre señalar que la devolución del proyecto no se la hace al Presidente de la República pues si éste la ha vetado por ra-

zones de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional ha desestimado la objeción, podría ocurrir el evento que el jefe del Estado no promulgue el texto normativo.

Sobre este último punto de Derecho se debe tener presente que el Congreso Nacional sólo ordenará la promulgación si el Tribunal Constitucional ha desestimado la objeción por inconstitucionalidad y no se encuentre en trámite al interior de la Legislatura objeciones generales de carácter general. Lo mismo sucede en el evento que el Congreso Nacional no considere y examine la objeción parcial general dentro del plazo de treinta días pues, en ese caso, de existir pendientes de dictamen por parte del Tribunal Constitucional objeciones por inconstitucionalidad, el Presidente de la República no podrá disponer la publicación de la ley, puesto que el trámite de formación no concluirá sino hasta que exista el dictamen señalado.

V. Colofón

Uno de los méritos de la reforma constitucional de 1996 fue reintroducir en el Código Político la distinción de trámite entre las objeciones por inconstitucionalidad de las objeciones generales, lo que en 1998 se perfecciona al tornar las primeras en la base del control preventivo y obligatorio de constitucionalidad.

Queda por determinar, dentro de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, de manera completa, el trámite que se debe dar a las objeciones generales, para evitar los predicamentos que se han producido y que se evidenciaron en la decisión del tema relativo a la Ley de Reforma Tributaria. Es tiempo, entonces, de desarrollar legislativamente el tema y no de proponer reformas constitucionales que intentan resolver asuntos devenidos de la mera coyuntura política del asunto.

Notas

1. Estimo que el vigente texto constitucional, aprobado por la Asamblea Nacional en 1998, no es una nueva Constitución, sino una mera codificación de las reformas que dicho cuerpo colegiado introdujo en el Código Político de 1978-79.
2. *Constitución Política del Ecuador*, artículo 164.
3. Téngase presente que las diez primeras enmiendas, de 1791, incorporan básicamente al texto de la Constitución la Declaración de Derechos de Virginia, condición que se impone en su momento para que los Estados de la Unión aprueben la Carta Política.
4. *Constitución Política del Ecuador*, art. 147, que dispone que son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República las que se refieren a la creación, modificación o supresión de impuestos, las que modifiquen la división político administrativa del Estado y las que aumenten el gasto público.
5. Cfr., vg., *Constitución Española*, los artículos 56.1, 62, letra a, y 91, determinan que el Rey es el jefe del Estado, a quien corresponde sancionar y promulgar las leyes, sanción para la que se le señala un plazo de quince días, sin que se prevea la posibilidad de negarse a dictar el decreto promulgatorio.
6. *Constitución Política del Ecuador*, art. 130, números 8 y 9. *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, arts. 78 y siguientes.
7. *Constitución Política del Ecuador*, art. 171, número 4.
8. *Constitución Política de Colombia*, art. 166.
9. *Constitución Política del Ecuador* de 1945, art. 47.
10. *Constitución Política del Ecuador* de 1945, art. 53.
11. *Constitución Política del Ecuador* de 1946, art. 75.

Notas

12. *Constitución Política de Bolivia*, art. 78.
13. *Constitución Política de Colombia*, art. 168.
14. *Reglamento Interno de la Función Legislativa*, art. 100.
15. En verdad el tema del impuesto al valor agregado dentro del proyecto de Ley de Reforma Tributaria pudo ser una cuestión trascendente, pero cuya eliminación por parte de la Legislatura no afectaba la coherencia de la ley. Creo que, como le he señalado, el Presidente de la República podía insistir en el tema vía objeción parcial.
16. Tribunal Constitucional. Resolución N° 126-2001-TP, voto salvado de los magistrados Hernán Salgado Pesantes y René de la Torre Alcívar.
17. *Constitución Política de Chile*, art. 70
18. *Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, art. 36, inciso primero.
19. Por ejemplo, si la Legislatura aprueba una ley de aborto y el jefe del Estado tiene determinadas convicciones contra el tema, no entrará a analizar artículo por artículo el proyecto sino que lo vetará totalmente.
20. Claro que aquí también cabe el cálculo político. Si el Presidente de la República estimó que el Congreso Nacional pudo obtener las dos terceras partes para ratificar los textos originalmente aprobados de la Ley en comento, lo más conveniente es entonces el veto total, toda vez que suspende la tramitación del proyecto, aunque tampoco asegura que transcurrido el año se insista en el mismo por parte del órgano legislativo.
21. Cfr. Toinet Marie-France, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 137-138.
22. *Constitución Política del Ecuador*, texto original, el artículo 69 señalaba lo siguiente:

Art. 69.- Las leyes aprobadas por la Cámara o por el Plenario de las Comisiones Legislativas que fueren objetadas por el Presidente, sólo pueden ser consideradas por aquélla, después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo, la Cámara puede pedir al Presidente que se someta a consulta popular.

Si la objeción recayere en una parte de la ley, la Cámara la rectifica, aceptando la objeción, o la ratifica en dos debates y con el voto favorable de las dos terceras partes y procede a su promulgación.

Este mismo principio se sigue, casi en idénticos términos, en el artículo 69 de la primera codificación de la Constitución de 1984 y en el artículo 70 de la segunda codificación publicada en 1993.
23. *Constitución Política del Ecuador* de 1869, art. 43.
24. *Constitución Política del Ecuador*, cuarta codificación, arts. 175, número 4, y 176, letra b. En todo caso, ya existía una contradicción entre la Ley del Control Constitucional y la Constitución en el sentido que la última solo legitimaba al Congreso Nacional, ocurriendo que la Ley del Control Constitucional agregaba al Plenario de las Comisiones Legislativas.
25. *Constitución Política de Colombia*, art. 167, inciso tercero y siguientes. En caso que el Gobierno objete el proyecto por estimarlo inconstitucional, si las cámaras insisten, el texto pasa a la Corte Constitucional para que decida su exequibilidad. Si la Corte Constitucional desestima la inconstitucionalidad, el Presidente de la República deberá sancionar la ley; en caso de declararse su inexecutable, el proyecto se archiva, en caso de inconstitucionalidad parcial, la cámara de origen debe modificar el proyecto en términos concordantes al fallo, luego de lo cual se devuelve a la Corte Constitucional para el fallo definitivo.
26. Tribunal Constitucional, Resolución N° 008-2000-TP. El inciso primero del artículo 62 de la Ley del Control Constitucional determinaba, como se dijo, la consecuencia jurídica de la pérdida de competencia por parte de quienes no resolvían el caso dentro del plazo. En ese evento se previó que la competencia la asumían los suplentes, bajo las mismas prevenciones legales. Con ello, si los suplentes tampoco resolvían dentro del plazo también perdían la competencia, sin que se señale, entonces, quién debía resolver la causa.
27. Como se señaló anteriormente, en Colombia el artículo 167 de la Constitución dispone que, luego de la modificación, el texto se remite nuevamente a la Corte Constitucional para el fallo definitivo.