

Colaboración Legislativa y División de Poderes en América Latina

Ernesto Calvo
Universidad de Maryland
Estados Unidos

El estudio sistemático de las relaciones entre Presidentes y Congresos en América Latina, tanto en sus logros como en sus defectos, es una agenda relativamente nueva en nuestra disciplina (Aleman y Tsebelis 2005; Cheibub 2007; Cox y Morgenstern 2002; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005; Saiegh 2011; Palanza y Sin 2014). En gran medida, ello se debe a que por primera vez en la historia de la región la mayoría de nuestros países gozan de instituciones democráticas en pleno funcionamiento. En la actualidad, América Latina está gobernada casi en su totalidad por ejecutivos y legislativos que fueron nominados por partidos políticos y elegidos mediante el voto de la ciudadanía. Estos presidentes y legisladores cumplen las funciones designadas por sus respectivas constituciones. Luego de un siglo XX caracterizado por una alta inestabilidad de regímenes políticos y por la proliferación de autoritarismos, las relaciones democráticas entre los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, así como su estudio, están llegando a su madurez.

Si bien las potestades que competen a los ejecutivos y legislativos nacionales están codificados en las constituciones de cada país, existen diferencias importante entre los diseños constitucionales y el ejercicio práctico de la política democrática. Esto no es simplemente un *defecto*, resultado de la falta de adecuación entre la regla constitucional y la práctica política. En todos los sistemas democráticos, las relaciones entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial mutan a lo largo del tiempo, en la medida en que sus atribuciones y autoridades son renegociadas para ajustarse a demandas de gobernabilidad (Sin 2014). En Estados Unidos, por ejemplo, lo que

Ernesto Calvo. Colaboración legislativa y división de poderes en América Latina. Fecha de publicación: abril de 2015.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

constituye “autoridad presidencial” ha sido objeto de permanente debate en estas últimas dos décadas, enfrentando a Demócratas y Republicanos en áreas tan diversas como el diseño y aprobación del presupuesto, las guerras de Irak y Afganistán, el uso de decretos administrativos, así como la implementación de política migratoria. Si bien la mayoría de los estudiosos considera que Estados Unidos tiene un Congreso fuerte que puede ejercer control político sobre las decisiones del Ejecutivo, tanto el ejercicio de ese control como las potestades propias del presidente han sido una fuente constante de conflicto y negociación política.

Esto no es diferente en los presidencialismos de América Latina. Las democracias de nuestra región no sólo tienen diseños constitucionales que difieren marcadamente del observado en Estados Unidos sino que, a su vez, han tenido que renegociar sus respectivas jurisdicciones políticas a lo largo de estas tres décadas de democracia. En este artículo analizo la tensión entre dos lógicas que subyacen a la relación entre los ejecutivos y legislativos de América Latina: en primer lugar, la heredada del constitucionalismo norteamericano que ve a estos dos poderes como instituciones independientes y en competencia que ejercen control recíproco. En segundo lugar, una característica propia de los constitucionalismos Latinoamericanos, que le otorga el rango de co-legislador a los presidentes de la región. La tensión entre estos dos principios organizadores de la actividad legislativa, control vs. colaboración, le imprime una dinámica propia a los gobiernos democráticos de la región que no ha sido propiamente explicada. En la siguiente sección describo esta tensión en mayor detalle.

La Condición de Co-Legislador de los Ejecutivos Latinoamericanos

Desde el punto de vista institucional, distinto del modelo presidencial norteamericano en el que muchos países de América Latina se inspiraron, la gran mayoría de las constituciones de los países de la región instituyen reglas que delegan atribuciones legislativas al poder ejecutivo. Ello no se limita a la capacidad de vetar leyes sancionadas por el Congreso sino también a la capacidad para proponer, administrar o guiar el tratamiento de proyectos en las distintas Cámaras. En dicho

sentido, los presidencialismos latinoamericanos son un animal normativamente distinto al de los Estados Unidos.

A diferencia de la Constitución de Estados Unidos, que tiene como principio fundador el control recíproco y la independencia entre los dos poderes, todos los Congresos de América Latina autorizan al ejecutivo para ejercer muchas funciones legislativas, comenzando por la capacidad para iniciar o proponer legislación. En todos los países de la región, el poder ejecutivo puede proponer legislación al Congreso sin tener que depender de legisladores de su partido para que ingresen los proyectos. Esta capacidad de proponer legislación muestra ya que en los diseños constitucionales de la región, el poder ejecutivo no tan sólo ejecuta sino que a su vez legisla en concierto con los legisladores. La capacidad de iniciar legislación no sólo autoriza a los presidentes a iniciar legislación sino que en algunos casos manda que, en algunas jurisdicciones, los proyectos de ley sean iniciados por el poder ejecutivo.

Las atribuciones legislativas de los Ejecutivos de América Latina no se restringen a la potestad para iniciar legislación. En países como Brasil, Chile, Uruguay y Colombia, el poder ejecutivo tiene capacidad para afectar la tramitación del proyecto después de ser ingresado en las Cámaras. En primer lugar, el ejecutivo de estos cuatro países puede obligar a los Congresos a darle tratamiento preferencial a sus proyectos de ley, asignando carácter de urgente y estableciendo fechas para que las Cámaras se expidan sobre dichos proyectos. En Uruguay, por ejemplo, la designación de "urgencia" es uno de los pocos mecanismos que existen para alterar el orden de consideración de los proyectos, los cuales generalmente tienen que ser tratados de acuerdo con su orden de ingreso. En Chile y en Brasil, la designación de urgencia garantiza que los proyectos del ejecutivo serán considerados en forma expeditiva, paralizando el trabajo del Congreso si no se da consideración en tiempo y forma a los proyectos de urgencia del Ejecutivo, relegando los proyectos ingresados por los diputados para ser considerados luego de resolver sobre la materia propuesta por el ejecutivo.

La capacidad del Poder Ejecutivo para incidir sobre el tratamiento de proyectos en el Congreso no es un defecto que limita su capacidad de control legislativo. Nadie diría, por ejemplo, que los sistemas parlamentarios están inhibidos de ejercer sus atribuciones porque el poder público está concentrado en una misma autoridad en el gabinete y en el plenario del parlamento. En los sistemas parlamentarios no existe división de poder entre el Primer Ministro, el Gabinete y el Parlamento. Esto es así por diseño constitucional y no por defecto. Del mismo modo, en los diseños constitucionales de América Latina, el poder ejecutivo ha sido investido de ciertas capacidades legislativas.

Existen también importantes diferencias en las jurisdicciones especiales que tienen a su cargo los Congresos y los Ejecutivos de América Latina. En algunos países de América Latina, como por ejemplo en Brasil, el Presidente detenta exclusivo poder de iniciación en todas las áreas ligadas a la política tributaria y fiscal. En otros, como es el caso de la Argentina, es el Poder Legislativo el que tiene exclusiva potestad para iniciar legislación fiscal. Dado que los ejecutivos de ambos países tienen la potestad de iniciar legislación, muchas de las jurisdicciones que son reservadas a cada cuerpo han ido cambiando a lo largo de los años. Crisis económicas, por ejemplo, incrementaron en Brasil el peso del ejecutivo en áreas de legislación económica. Mientras tanto, la estructura de negociación entre Nación y Provincias en Argentina explica en mayor medida que la política fiscal tenga que ser iniciada por el Congreso.

A diferencia de Estados Unidos, en todos los países de América Latina el presidente puede ejercer el veto parcial, eliminando párrafos o secciones de sus proyectos de ley en lugar de tener que optar por aceptar o rechazar el proyecto del legislativo en su conjunto. El veto parcial es un mecanismo que expande la capacidad legislativa de los presidentes, quienes pueden editar la ley para que el producto final se aproxime más a sus preferencias. En las últimas dos décadas, tanto Demócratas durante la administración de Clinton como Republicanos durante el gobierno de Bush trataron de modificar el proceso legislativo para autorizar el veto parcial ("line ítem veto"). Efectivamente, aun cuando en Estados Unidos el veto parcial no puede ser utilizado en la

actualidad, no existe un límite constitucional para que este sea incorporado. Si ello llegara a ocurrir, veríamos en Estados Unidos un aumento del poder legislativo de la autoridad presidencial.

Sobre el Poder Legislativo Presidencial

En los últimos años muchos académicos y políticos han criticado a los presidencialismos latinoamericanos, considerando que la autoridad que se les otorga a los presidentes es excesiva y que viola el principio de división de poderes en el cual se asienta. El espíritu de la crítica a los presidencialismos latinoamericanos está bien fundada, aun cuando tanto las presunciones normativas y el tipo de recomendaciones que surgen de ella está pobremente fundado.

Pocos pensarían que para mejorar la calidad democrática en los sistemas parlamentarios se necesita una mayor autonomía del parlamento respecto del gabinete. Por diseño, el parlamento y el gabinete gobiernan en concierto y no en conflicto. Son sistemas por diseño mayoritarios, donde la pérdida de confianza del parlamento hacia el primer ministro lleva a cambios en el ejecutivo. En efecto, el primer ministro es *primus-inter-pares*, primero entre iguales, antes que una institución distinta sobre la cual se ejerce control legislativo. Del mismo modo, a pesar de la proximidad constitucional entre el presidencialismo de los Estados Unidos y los de América Latina, los presidentes de América Latina colaboran del proceso legislativo de un modo que esta codificado en sus instituciones y que les da el rol de co-legislador.

En los sistemas parlamentarios, la falta de división de poder no es considerada problemática, dado que el ejercicio del control político es realizado por el poder judicial y por otras instituciones de "accountability" horizontal. Del mismo modo, el control político en América Latina, tanto de la autoridad del Presidente como de la actividad del Congreso, tiene que ser ejercido no sólo recíprocamente sino también por otras instituciones de contralor político, administrativo y judicial. El estatus del ejecutivo como un poder distinto sujeto a control y, a su vez, un socio en la sanción

de legislación, es una de las características institucionales más importantes que debe ser tomada en consideración al momento de proponer reformas políticamente viables.

A modo de conclusión

La tensión entre los principios normativos de división de poderes y de colaboración legislativa explica algunas de las inestabilidades observadas en estos últimos años. Tanto el ejercicio del poder ejecutivo como el ejercicio del poder legislativo pueden llevar a violaciones en las reglas constitucionales y abusos de autoridad. El poder de control sobre estos abusos es en la mayoría de los casos jurídico y no está ligado a la sanción de leyes. Ello incluye el ejercicio de la capacidad para sancionar o remover ejecutivos, lo cual representa una función jurídica que no sólo debe ser llevada adelante exclusivamente por el poder legislativo sino que, hoy en día, precisa también de la participación del poder judicial.

Desde que comenzó la tercera ola de transiciones democráticas, América Latina ha llevado adelante un extraordinario número de remociones presidenciales mediante "impeachment" o procesos similares (Perez-Linan 2010; Llanos y Margheritis 2006). Estos impeachments han sido a menudo irregulares, llevados adelante como un mecanismo de remoción de líderes políticos que no están alineados con las mayorías parlamentarias del momento o como respuesta a crisis de gobernabilidad económica o política. Estos impeachments son también una demostración de que los mecanismos de co-legislación observados en la región pueden ser una fuente de inestabilidad, en la medida en que el Congreso tiene un *primus-inter-pares* que es, a su vez, independiente del proceso de formación de coaliciones y mayorías en el Congreso. Esta tensión no tiene por qué ser un callejón sin salida, pero requiere de otras instituciones no políticas que estén en posición de garantizar el status judicial de la acusación así como un debido proceso. En la administración de los conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, por tanto, deben incorporarse mecanismos de fiscalización por parte del poder judicial que garanticen que la remoción de presidentes sea realizada por motivos que son constitucionalmente aceptables.



Con el estatus de co-legislador, los presidencialismos latinoamericanos pueden garantizar ganancias de eficiencia legislativa pero, a su vez, aumentar las oportunidades para abuso por parte del ejecutivo o de conflicto y remoción por parte de los Congresos. La solución no está en simplemente denunciar a la autoridad presidencial o lamentar la “incompleta” división de poderes. Estos diseños institucionales están insertos en todas las Constituciones de la región y reflejan hoy en día todo un sistema de prácticas legislativas en los Congresos de cada país. Un cambio político realista no debe asumir que estas instituciones no existen o que deben ser sin más removidas, sino diseñar mecanismos de control democráticos que sean viables para el contexto político y normativo de la región.



Referencias Bibliográficas

- Alemán, Eduardo, and George Tsebelis. 2005. "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America." *Latin American Research Review* no. 40 (2):3-26.
- Cheibub, José Antônio. 2007. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Cox, Gary, and Scott Morgenstern. 2002. "Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents." In *Legislative Politics in Latin America*, edited by Scott Morgenstern and Benito Nacif, 446-468. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar-Lemmon, Maria, and Michelle M. Taylor-Robinson. "Women ministers in Latin American government: When, where, and why?." *American Journal of Political Science* 49.4 (2005): 829-844.
- Llanos, Mariana, and Ana Margheritis. "Why do presidents fail? Political leadership and the Argentine crisis (1999–2001)." *Studies in Comparative International Development* 40.4 (2006): 77-103.
- Pérez Liñan, Aníbal S. 2010. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. 1st pbk. ed, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Palanza, Valeria, and Gisela Sin. "Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems." *Comparative Political Studies* 47.5 (2014): 766-792.
- Saiegh, Sebastian. 2011. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Cambridge, New York: Cambridge U.P.
- Sin, Gisela. 2014. *Separation of Powers and Legislative Organization: The President, the Senate, and Political Parties in the Making of House Rules*: Cambridge University Press.



Taylor-Robinson, Michelle M., and Christopher Diaz. 1999. "Who Gets Legislation passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress." *Comparative Political Studies* no. 32:590-626.