

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 09

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo: una evaluación de las transformaciones
1978-2015

Nicolás Miranda Olivares

Mayo de 2015



OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Miranda Olivares, Nicolás. 2015. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo: una evaluación de las transformaciones 1978-2015. Documento de Trabajo No. 09 México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.20533953>

Nicolás Miranda Olivares



0000-0001-8087-6202



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). 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 distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo: una evaluación de las transformaciones 1978-2015

Nicolás Miranda Olivares
Instituto de Iberoamérica
nicolas.miranda@usal.es

1. Introducción

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo son uno de los temas más estudiados por la Ciencia Política latinoamericana. Parte de la discusión se dio en el marco de los últimos quiebres democráticos en la región durante la década de 1970, donde la forma de gobierno presidencialista era vista como explicativa de los quiebres de la democracia (Linz 1990; Linz y Valenzuela 1997). Para Linz y Valenzuela el presidencialismo presenta problemas que conllevan a la inestabilidad del sistema. Por una parte una doble legitimidad de las autoridades electas, tanto el Presidente como los congresistas son electos de manera independiente por la ciudadanía, de esta manera ante un conflicto entre ambos poderes, cada uno se atribuye el mandato legítimo. Por otra parte, existe en el presidencialismo una rigidez en el mandato, todas las autoridades son electas por un período fijo y definido de tiempo, de manera que ninguno de los poderes puede terminar el mandato antes de lo señalado. En momentos de crisis Ejecutivo-Legislativo estas dos características conllevan a un desenlace de quiebre institucional. En el marco del mismo debate se planteaba al parlamentarismo como una alternativa al presidencialismo, ya que esta forma de gobierno da continuidad al sistema democrático, pues ante momentos de crisis institucional, el gobierno llama a nuevas elecciones, y se forma otro gobierno.

Diversos autores cuestionaron la relación descrita por Linz y Valenzuela (Shugart y Carey 1992; Mainwaring y Shugart 1997; Chasquetti 2001) y llamaron la atención sobre que el debate no tenía que ver necesariamente con la confrontación entre las forma de gobierno (parlamentarismo vs. presidencialismo) sino con la “difícil combinación” entre el presidencialismo y el sistema de partidos fragmentado y multipartidista (Mainwaring y Shugart 1997; Deheza 1998; Chasquetti 2001); a la presencia de gobiernos con presidentes con apoyo minoritario en el legislativo (Chasquetti 2001) o a otros arreglos institucionales que intervienen en la dinámica de funcionamiento del presidencialismo (Cheibub y Limongi 2002).

Las propuestas y las reformas políticas realizadas al modo en que se relacionan estos dos actores centrales del sistema político se han multiplicado desde el retorno democrático en América Latina. A través de múltiples vías de negociación, que incluso ha llevado a la celebración de un Referéndum en Brasil en 1993 consultando a la ciudadanía sobre la posibilidad de cambio de la forma de gobierno en el país, dieciocho países de la región han realizado una reforma vinculada a la relación entre poderes.



Este escenario reformista conduce a identificar cuáles han sido los principales cambios que se han llevado a cabo en relación a la forma de gobierno en América Latina así como también se busca establecer en qué medida estos han tendido a fortalecer, debilitar o equilibrar los poderes del sistema político y, en su caso, en qué medida esas reformas han buscado fortalecer o debilitar al régimen democrático.¹

TABLA N° 1
CAMBIOS CONSTITUCIONALES RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA
1978 A 2015

País	Constitución Vigente	Cambios desde 1978 a 2015
Argentina	1853 (1983)	1994
Bolivia	1967	1994; 2009
Brasil	1988	1994; 1998; 1999; 2001; 2006
Chile	1980	1989; 1997; 2005
Colombia	1991	2002; 2003; 2007
Costa Rica	1949	2003
Ecuador	1978	1983; 1998; 2008
El Salvador	1983	1991; 1996
Guatemala	1985	1993
Haití	1987	
Honduras	1982	2000; 2002
México	1917	1982; 1993; 1994; 1996; 1999; 2014
Nicaragua	1985	1995; 2000; 2005
Panamá	1972	1978; 1983; 1992
Paraguay	1967	1992
Perú	1979	1993; 2005
República Dominicana	1966	1994; 2010
Uruguay	1967	1996
Venezuela	1961	1999

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015), Organización de los Estados Americanos.

2. Poderes del Ejecutivo

El Poder Ejecutivo cuenta con diferentes tipos de poderes de acuerdo a lo que estipula la Constitución de cada país. Estos se pueden dividir en dos. Por un lado, los relacionados con el proceso legislativo y por el otro los asociados a la capacidad de designar ministros y otras autoridades

¹ Negretto (2010: 198) sostiene que “no resulta evidente si estas reformas invariablemente fortalecen o debilitan el desempeño y la calidad de un régimen democrático”.

Nicolás Miranda Olivares. Las relaciones Ejecutivo- Legislativo en América Latina: una evaluación de las transformaciones 1978- 2015.

Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C. : Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).



(Payne 2006: 95). Los poderes legislativos del Presidente son: a) ley de iniciativa exclusiva; b) la capacidad de veto de proyectos de leyes; c) las facultades que tiene para redactar leyes de manera directa; d) el grado de control de la agenda legislativa y, e) la posibilidad del Presidente de disolver al poder Legislativo durante su mandato constitucional (Shugart y Carey 1992; Payne 2006; García Montero 2008).

2.1. *Iniciativa exclusiva*

Desde el comienzo de los retornos democráticos, todas las Constituciones latinoamericanas concedían la facultad de iniciativa legislativa al Presidente (Zovatto y Orozco Henríquez 2008: 34). Esto quiere decir que el Presidente puede formular proyectos de ley y enviarlos al poder Legislativo para que este los evalúe y debata. La iniciativa legislativa es importante en términos de poder en aquellos casos en que el Presidente tiene la exclusividad de introducir proyectos en determinados temas. Esto lo convierte en el actor legislativo más importante en esas áreas, relegando al poder Legislativo a una posición reactiva, esto es, solo con la capacidad de modificar lo que el Presidente envía (Shugart y Carey 1992: 139). La iniciativa legislativa exclusiva “se relaciona con los casos en que la Constitución confiere al presidente el derecho de presentar una ley sobre determinadas áreas políticas” (Payne 2006: 102).

Sin embargo, en América Latina muy pocas Constituciones establecían esta facultad en sus constituciones. Solo cuatro países contemplaban la facultad de iniciativa exclusiva (Brasil, 1988; Chile, 1980; Haití, 1987; Uruguay, 1967), y de esos, en Brasil y Chile entendían que esa exclusividad en materia legislativa fuera en diversos ámbitos (militar, administrativa, división político administrativa, financiera) mientras que en Haití y Uruguay se limitan a alguno de ellos, principalmente a la materia financiera y administrativa.

En el período 1978-2014, el panorama en las iniciativas exclusivas prácticamente *no ha cambiado* con la excepción de Brasil. La única modificación se dio en Brasil, que en dos oportunidades ha realizado reformas en materia militar (1998) y en cuestiones administrativas (2001) y eso ha llevado a especificar las atribuciones que el Presidente tiene en esos ámbitos.

2.2. *Capacidad de veto parcial y total*

El veto presidencial es el “mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo” (Zovatto y Orozco Henríquez 2008: 35). Esta facultad es considerada el primer freno que el Presidente tiene frente al poder del Legislativo (Shugart y Carey 1992: 134). El Presidente tiene la posibilidad de vetar un proyecto de ley de manera total, parcial o ambos. El veto total y parcial “constituyen la única vía formal por la que el mandatario puede incidir directamente en la producción de leyes por parte del Parlamento” (Payne 2006: 98).



En los países latinoamericanos, los presidentes presentan la posibilidad de veto total, es decir, la capacidad de frenar la promulgación de un proyecto de ley de manera absoluta, pudiendo hacer observaciones para que sean consideradas por el Legislativo. La revisión de los textos normativos permite señalar que al comienzo del período analizado, todos los países tenían por mandato constitucional la posibilidad de cambiar de manera total los proyectos de ley.

El veto parcial se refiere a la capacidad del Presidente de objetar algunos artículos del proyecto aprobado previamente por el Legislativo. El efecto concreto de esta facultad es la promulgación de aquellos artículos que el Presidente no objeta (Payne 2006: 99-100). Sin embargo, las Constituciones también permiten la posibilidad de que el veto presidencial sea superado a partir de una insistencia que hiciera el Legislativo, para lo cual se exige un quórum que cada Constitución determina. Esta facultad sólo se encontraba en los textos constitucionales en Argentina 1853 y Brasil 1988.

Durante el período analizado entre 1978 y 2014, algunos países buscaron *fortalecer las capacidades de veto de los presidentes*. En Nicaragua (1995) y Ecuador (1998) se aumentó la capacidad de veto total mientras que Panamá (1978), Paraguay (1992), Venezuela (1999) y Colombia (2003) agregaron la posibilidad de veto parcial en sus reformas.

TABLA Nº 2
CAMBIOS VETO PRESIDENCIAL (1978-2015)

País	Año	Tipo de cambio
Colombia	1993	Agrega veto parcial
Ecuador	1998	Aumenta el veto total
Nicaragua	1995	Aumenta el veto total
Panamá	1978	Agrega veto parcial
Paraguay	1992	Agrega veto parcial
Venezuela	1999	Agrega veto parcial

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015), Organización de los Estados Americanos.

Sin embargo, las Constituciones también establecen un mecanismo de contrapeso a favor del Poder Legislativo. La insistencia parlamentaria se define como “la capacidad que tiene el Poder Legislativo para, a través de procedimientos especiales, pasar por alto el veto parcial o total del Ejecutivo a un determinado proyecto de ley y conseguir que éste sea promulgado tal y como salió de la cámara y sin modificaciones.” (Alcántara y Sánchez 2001: 64). Para que la insistencia prospere, se establecen quórum determinados que deben alcanzar las Cámaras. Los quórum existentes al comienzo del período analizado varían desde la mayoría de los presentes, hasta 2/3 en ambas cámaras. Las transformaciones en superación de veto, si bien no han sido muchas, se han concentrado en *disminuir el número necesario de legisladores* para rechazar las observaciones y mantener el proyecto enviado.

2.3. Facultades para legislar

Las capacidades del Presidente de legislar sin necesidad de pasar por el poder legislativo es otra de las facultades que existen en los textos constitucionales de América Latina. Shugart y Carey (1992: 140) diferencian esta capacidad en tres, la primera relacionada con la posibilidad de legislar vía decreto en ámbitos específicos, de manera que este se convierte en ley, pudiendo ser revocada por el Congreso. La segunda son los casos en que por razones de emergencia interna, el Presidente puede legislar por medio de decreto (Shugart y Carey 1992; Carey y Shugart 1998). La tercera es la facultad de legislar pero previa delegación de facultades realizadas por el Legislativo. Cuando un Presidente tiene una capacidad de decreto muy fuerte, este puede llegar a modificar el status quo “a cualquier posición dentro de su espacio de preferencias sin tomar en cuenta las preferencias del Congreso” (García Montero 2008: 62).

Los presidentes pueden legislar a través de tres mecanismos: a) poderes de decreto, b) poderes de emergencia y c) la delegación legislativa. De los tres, el decreto es el más importante pues permite aprobar una ley sin necesidad de que ésta pase por el Legislativo (Payne 2006; Carey y Shugart 1998; García Montero 2008; Zovatto y Orozco Henríquez 2008).

Los presidentes de Honduras, Brasil, Nicaragua y República Dominicana tenían la capacidad de legislar sin contar con la participación de los Poderes Legislativos.² Los cambios registrados *no son muchos*. Argentina expresa formalmente esta capacidad en su reforma de 1994, mientras que Perú la agrega en su Constitución de 1993. Algunos autores agregan en esta capacidad a Venezuela, la Constitución de 1999 facultó al Presidente a realizar vía decreto la organización de la administración pública (Zovatto y Orozco Henríquez 2008).

En el caso de poderes de emergencia suponen la facultad del Ejecutivo de ejercer poderes extraordinarios de tipo legislativo, y la suspensión de derechos y libertades (individuales y colectivas) en situaciones de emergencia nacional, como disturbios sociales y políticos, por un período determinado, debiendo comunicar al Legislativo esta decisión para que ratifique esta medida (Carey y Shugart 1998). Al comienzo del período analizado, salvo Panamá, todas las constituciones contienen esta facultad. Los cambios se han dado en cuatro países (Chile 2005, Ecuador 1998, Panamá 1983, y República Dominicana 2010) dirigidos a *restringir o especificar los poderes del Presidente*, desde la manera en cómo se decreta algún estado de emergencia, los derechos y libertades que pueden suspender y la rendición de cuentas (accountability) que deben realizar luego ante el Legislativo.

La delegación legislativa consiste en la posibilidad del Poder Legislativo delegar atribuciones en el Presidente para que este último pueda dictar leyes, y a diferencia de la facultad de decreto, no requiere de una autorización previa del Legislativo. Al comienzo las constituciones de Brasil (1988),

² Zovatto y Orozco Henríquez señalan que en Argentina la Constitución de 1853 no establecía el poder de decreto. Sin embargo este fue utilizado de facto por los distintos Presidentes (2008: 42).

Nicolás Miranda Olivares. Las relaciones Ejecutivo- Legislativo en América Latina: una evaluación de las transformaciones 1978- 2015. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C. : Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).



Chile (1980), Colombia (1991), México (1917), Nicaragua (1985) y Perú (1979), contemplaban esta facultad. Los pocos cambios registrados han sido orientados a *introducir esta facultad presidencial* en sus Constituciones. El cambio se produce en tres países, Panamá 1983, Argentina 1994 y Venezuela 1999, que agregan a sus constituciones, mientras que Nicaragua en 1995 elimina esta facultad.

TABLA N° 3
CAMBIOS EN FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LEGISLAR (1978-2015)

País	Año	Tipo de cambio
Argentina	1994	Poderes de Delegación y Decreto
Chile	2005	Especifica uso poderes de Emergencia
Ecuador	1998	Especifica uso poderes de Emergencia
Panamá	1983	Poderes de Emergencia y Delegación
Perú	1993	Poderes de Decreto
República Dominicana	2010	Especifica uso poderes de Emergencia
Venezuela	1999	Poderes de Delegación y Decreto

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos

2.4 Control de agenda legislativa

Otro poder legislativo del presidente consiste en la capacidad de controlar la agenda legislativa. Básicamente existen dos maneras de hacerlo (García Montero 2008; Zovatto y Orozco Henríquez 2008). La primera es la capacidad de calificar la tramitación de los proyectos de ley como urgente. El segundo es la posibilidad del Ejecutivo de llamar al Legislativo a sesiones extraordinarias. La urgencia tiene efecto de prioridad en la agenda y en los tiempos de discusión y tramitación de las leyes. El Legislativo se ve obligado a tramitar los proyectos de ley en un período de tiempo más corto que en el proceso normal del trámite legislativo. El poder de esta facultad dependerá de una serie de mecanismos institucionales establecidos, como “la capacidad de enmienda del Congreso, el método de aprobación de la propuesta presidencial, las materias sobre las que puede ser declarada la urgencia o el tiempo en que el Legislativo debe pronunciarse” (García Montero 2008: 41). Las sesiones extraordinarias consisten en la capacidad del Presidente de llamar al Legislativo a sesionar de manera extraordinaria para tratar exclusivamente el tema por el cual fue convocada. Este poder se ve potenciado en la medida en que el propio Poder Legislativo carece de la posibilidad de autoconvocarse durante períodos de receso, o cuando existe esa facultad, el quórum necesario para llevarlo a cabo es muy elevado (García Montero 2008: 69).

Para el caso de América Latina al comienzo del período analizado, salvo Nicaragua, todas las constituciones le atribuían al Presidente la capacidad de llamar al Legislativo a sesionar de manera extraordinaria. Generalmente este procedimiento servía para tratar exclusivamente el tema para el cual fue convocado. No se registran grandes cambios en este ámbito, *manteniendo el poder del Presidente en este ámbito*. Nicaragua incorpora la posibilidad de llamar a sesión extraordinaria en



1995, mientras que en el caso de Chile en 2005 y Brasil en 2006 se producen cambios para especificar la manera en que se puede activar.

Los países que contenían en sus textos constitucionales la facultad de dictar urgencia al tratamiento de los proyectos de ley al principio del período analizado son Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Perú (1979), República Dominicana (1966) y Uruguay (1967). Si bien no se han producidos muchos cambios, es posible identificar una pequeña tendencia hacia *incluir esta capacidad* en las constituciones. Esto sucedió en Ecuador (1983), Paraguay (1992), y Nicaragua (1995). Por su parte Uruguay (1996) aumenta la capacidad en la que se puede calificar con urgencia un proyecto.

TABLA N° 4
CAMBIOS EN CONTROL DE LA AGENDA LEGISLATIVA (1978-2015)

País	Año	Tipo de cambio
Brasil	2006	Especifica Sesión Extraordinaria
Chile	2005	Especifica Sesión Extraordinaria
Ecuador	1983	Introduce Urgencia
Nicaragua	1995	Introduce Sesión Extraordinaria y Urgencia
Paraguay	1992	Introduce Urgencia
Uruguay	1996	Aumenta la facultad de Urgencia

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos

2.5 Disolución del Poder Legislativo

La última facultad que se le otorga al Presidente es poder disolver al Poder Legislativo bajo circunstancias específicas (Payne 2006: 124). Al inicio del período analizado solo tres países contemplaban esta capacidad en sus constituciones. Paraguay (1967), Perú (1979) y Uruguay (1967). La constitución peruana estipulaba que sólo se podía disolver la Cámara de Diputados, y en Uruguay se especifica que esto podrá ocurrir cuando fracasa la ratificación de la censura. Los cambios son más bien menores, y *continúan siendo pocos los países que establecen esta facultad* en sus Constituciones. Paraguay (1992) es el único país que elimina esta facultad. Sin embargo Perú (1993) al suprimir el Senado permite la disolución total del legislativo, mientras que Ecuador (1998) y Venezuela (1999) la agregan.



TABLA N° 5

CAMBIOS FACULTAD DE DISOLVER EL PODER LEGISLATIVO (1978-2015)

País	Año	Tipo de cambio
Paraguay	1992	Elimina esta facultad
Perú	1993	Permite la disolución
Ecuador	1998	Agrega poder de disolución
Venezuela	1999	Agrega poder de disolución

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos

3. Poder Legislativo

Al comienzo de la tercera ola democratizadora en América Latina, uno de los focos de discusión fueron las deficiencias que presentó el exceso de poder que tenía el Ejecutivo (Negretto, 2009). Esto condujo a que se realizaran reformas en distintos ámbitos, destinadas a equilibrar el peso y facultades del poder Legislativo y Judicial con el presidencial. Además se llevaron a cabo de reformas de fortalecimiento territorial subnacional y locales, así como instituciones encargadas de la rendición de cuentas horizontal (accountability horizontal) (Negretto, 2009: 47). En el caso de las reformas hacia el poder Legislativo, con frecuencia, el objetivo ha sido fortalecer este poder y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras de la gobernabilidad democrática y el equilibrio (Zovatto y Orozco Henríquez 2008: 31).

3.1 Nombramiento de autoridades

En todas las constituciones latinoamericanas al Legislativo tiene la posibilidad de intervenir en el proceso de nombramiento de las distintas autoridades. Estos pueden ser el nombramiento de jueces tanto de la Corte Suprema u otro tipo de jueces, agentes diplomáticos como embajadores, cónsules o ministros plenipotenciarios, el ascenso o promoción de militares, Fiscal Nacional, Procurador, Contralor y otras autoridades propias de cada país. Las maneras de intervenir también varían. Existen al menos cuatro maneras de participar en los nombramientos. La primera es el consentimiento del Legislativo en los nombramientos que hace el Ejecutivo. La segunda es la propuesta de ternas por parte del Legislativo, sobre el cual el Ejecutivo decide. La tercera es el nombramiento libre de las autoridades por parte del Legislativo. La cuarta es la elección por parte del Legislativo de autoridades, pero dentro de ternas propuestas por otros organismos del Estado (Alcántara, García Montero y Sánchez 2005: 142).

Al comienzo del período analizado prácticamente todas las normativas nacionales permitían la participación en el nombramiento de los jueces del tribunal máximo, mientras que en seis lo hacían en otros jueces. Asimismo once lo facultaban en el nombramiento de autoridades relacionadas con la rendición de cuentas (accountability), diez en agentes diplomáticos, nueve en el caso de los militares, y diez en otras autoridades internas.

Nicolás Miranda Olivares. Las relaciones Ejecutivo- Legislativo en América Latina: una evaluación de las transformaciones 1978- 2015. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C. : Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras



TABLA N° 6

NOMBRAMIENTO AUTORIDADES INICIO DEL PERÍODO ESTUDIADO

País	Año	Autoridades
Argentina	1853	Judicial (Suprema; Otros jueces); Agentes diplomáticos; Militares; Otros
Bolivia	1967	Jueces (Suprema); Rendición de cuentas; Agentes diplomáticos; Militares; Otros
Brasil	1988	Judicial (Suprema; Otros jueces); Rendición de cuentas; Agentes diplomáticos; Otros
Chile	1980	Rendición de cuentas
Colombia	1991	Judicial (Suprema); Rendición de cuentas; Militares
Costa Rica	1949	Judicial (Suprema); Rendición de cuentas
Ecuador	1978	Rendición de cuentas; Otros
El Salvador	1983	Judicial (Suprema; Otros jueces); Rendición de cuentas
Guatemala	1985	Judicial (Suprema); Rendición de cuentas
Haití	1987	Judicial (Suprema); Militar; Agentes diplomáticos; Otros
Honduras	1982	Judicial (Suprema); Rendición de cuentas; Militar
México	1917	Administrativa; Judicial (Suprema); Agentes diplomáticos; Militares; Otros
Nicaragua	1985	Judicial (Suprema); Rendición de cuentas; Otros
Panamá	1972	Judicial (Otros jueces)
Paraguay	1967	Judicial (Suprema); Agentes diplomáticos; Militar
Perú	1979	Ministerial; Judicial (Suprema); Agentes diplomáticos; Otros
República Dominicana	1966	Judicial (Suprema; Otros jueces); Agentes diplomáticos; Otros
Uruguay	1967	Judicial (Suprema; Otros jueces); Agentes diplomáticos; Militares; Otros
Venezuela	1961	Judicial (Suprema); Rendición de cuentas; Militar; Agentes diplomáticos

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos

Los principales cambios registrados en esta dimensión están orientados a *agregar nuevas autoridades*, en cuyo nombramiento debe intervenir el Legislativo. Esto supuso la inclusión de autoridades existentes o introducción de nuevas autoridades no previstas en los textos constitucionales. Estos cambios se dan en el Poder Judicial, en el nombramiento de los Jueces en la Corte Suprema donde la agregan Chile (1997), Ecuador (1998), El Salvador (1996), Honduras (2002), Nicaragua (2000) y Panamá (1978). En el nombramiento de los jueces de otros tribunales en los que se incluyen Bolivia (2009), Chile (1997), Ecuador (2008). También se agrega la participación en el nombramiento de autoridades de instituciones encargadas de la Rendición de cuentas (accountability), principalmente horizontal, en El Salvador (1991), México (1994), Nicaragua (2000), Panamá (1978), Panamá (1983), Perú (1993) y República Dominicana (2010). Finalmente también existe una tendencia en el nombramiento de otras autoridades en los casos de México (1993), México (1994), México (2014), Nicaragua (1995), Nicaragua (2005) y Paraguay (1992).



TABLA N° 7
INTRODUCCIÓN NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES (1978-2014)

Judicial (Suprema)	Judicial (Otros jueces)	Rendición de cuentas	Otras autoridades
Chile 1997; Ecuador 1998; El Salvador 1996; Honduras 2002; Nicaragua 2000; Panamá 1978	Bolivia 2009; Chile 1997; Ecuador 2008	El Salvador 1991; México 1994; Nicaragua 2000; Panamá 1978; Panamá 1983; Perú 1993; República Dominicana 2010	México 1993; México 1994; México 2014; Nicaragua 1995; Nicaragua 2005; Paraguay 1992

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos

3.2 Control Político

El control legislativo es central dentro del modelo democrático (Llanos y Mustapic, 2006: 15). Este puede ser definido como una actividad que realiza el Poder Legislativo cuya finalidad es fiscalizar, examinar y evaluar las acciones y gestiones que realiza el Poder Ejecutivo así como la burocracia (Alcántara y Sánchez, 2001; Llanos y Mustapic, 2006; Zovatto y Orozco Henríquez 2008). Desde una perspectiva más amplia, el control legislativo es más que el ejercicio de determinados procedimientos cuya consecuencia puede ser una sanción a una autoridad “sino que puede desarrollarse por medio de cualquier iniciativa o actividad parlamentaria.” (Alcántara, García Montero, Sánchez 2005: 137). Los mecanismos con los que cuenta el Poder Legislativo pueden ser Información/comparecencia; Comisión de investigación; Rendición de cuentas; Interpelación.

Al comienzo del período analizado quince constituciones facultaban a alguna de las cámaras a pedir información a autoridades del Estado e, incluso, pedir su comparecencia en las comisiones. Once permitían la conformación de comisiones para investigar distintos actos desde el gobierno y el Estado en general. En menor medida estaba la posibilidad de interpelar a los ministros u otras autoridades, sólo nueve lo permitían, mientras que la posibilidad de pedir rendición de cuentas públicas, distinta a los balances que cada año el presidente y/o los ministros deben entregar al Legislativo, la contemplan cinco países.



TABLA N° 8

CONTROL LEGISLATIVO COMIENZO DEL PERÍODO ESTUDIADO

País	Año	Tipo de Control
Argentina	1853	Información/comparecencia
Bolivia	1967	Información/comparecencia; Comisión de investigación; Rendición de cuentas
Brasil	1988	Información/comparecencia; Comisión de investigación; Rendición de cuentas
Chile	1980	Información/comparecencia
Colombia	1991	Información/comparecencia; Interpelación; Comisión de Investigación
Costa Rica	1949	Información/comparecencia; Interpelación; Comisión de investigación
El Salvador	1983	Información/comparecencia; Interpelación; Comisión de investigación
Guatemala	1993	Información/comparecencia; Interpelación; Comisión de investigación; Rendición de cuentas
Haití	1987	Información/comparecencia; Interpelación
Honduras	1982	Interpelación; Comisión de Investigación
México	1917	Información/comparecencia; Comisión de Investigación
Nicaragua	1985	Información/comparecencia; Interpelación; Comisión de investigación
Panamá	1972	Información/comparecencia
Paraguay	1967	Información/Comparecencia; Rendición de Cuentas
Perú	1979	Información/Comparecencia; Interpelación; Comisión de Investigación
República Dominicana	1966	Interpelación
Uruguay	1967	Información/Comparecencia; Comisión de Investigación
Venezuela	1961	Información/Comparecencia; Comisión de Investigación; Interpelación; Rendición de cuentas

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos

Los principales cambios registrados están enfocados en *aumentar los mecanismos de control legislativo* en los textos constitucionales. Dos países han agregado la posibilidad de pedir información y comparecencia Ecuador (1998) y República Dominicana (2010), mientras que otros cuatro países aumentan su poder, incorporando nuevas autoridades que pueden ser llamadas, El Salvador (1991), México (1994), Panamá (1983), Perú (2005). Cuatro países han introducido la posibilidad de crear comisiones de investigación Chile (2005), Panamá (1983), Paraguay (1992) y República Dominicana (2010). Sólo Nicaragua (1995) ha añadido la posibilidad de rendición de cuentas (accountability). Finalmente, en el caso de la interpelación, Argentina (1994), Bolivia (1994), Chile (2005) y Paraguay (1992), la han agregado a sus constituciones.



TABLA N° 9

INTRODUCCIÓN MECANISMOS DE CONTROL LEGISLATIVO (1978-2014)

Información/ Comparecencia	Comisión de Investigación	Rendición de Cuentas	Interpelación
Ecuador 1998; República Dominicana 2010	Chile 2005; Panamá 1983; Paraguay 1992; República Dominicana 2010	Nicaragua 1995	Argentina 1994; Bolivia 1994; Chile 2005; Paraguay 1992

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos.

3.3 Juicio Político

El juicio político es un tipo de control que tiene el Poder Legislativo. Este instrumento permite que “diversos cargos públicos, entre los que se encuentra el Presidente de la República, pueden ser acusados por el Parlamento. Este hecho levanta la inmunidad que recae sobre ellos y conlleva un juicio que puede llevarse a cabo, dependiendo del país, en el Congreso o en la Corte de Justicia.” (Alcántara, García Montero, Sánchez 2005: 140). Perez-Liñán (2009: 26) lo explica específicamente para el caso de los Presidentes y señala que este tipo de juicios está pensado como un procedimiento político el cual autoriza al Congreso, y en algunos casos al Poder Judicial, a destituir al Presidente ante acusaciones que la Cámara de Representantes o Diputados realice por “traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”. El autor agrega que el juicio político traspasa su naturaleza legal de destitución del Presidente que han sido encontrado culpables por alguno de los delitos que cada constitución establece, sino que puede ser también una herramienta institucional empleada contra el Presidente en los casos en que la relación Ejecutivo-Legislativo sea muy conflictiva y obstruccionista (Pérez-Liñán 2009: 29).

Al inicio del período analizado, trece países (Argentina 1853; Brasil 1988; Chile 1980; Colombia 1991; Ecuador 1978; Guatemala 1985; Haití 1987; México 1917; Panamá 1972; Paraguay 1967; Perú 1979; República Dominicana 1966 y Uruguay 1967) contemplaban en sus constituciones la capacidad de realizar juicios políticos a diversas autoridades del Estado, incluido el Presidente de la República, Jueces, Ministros, Contralor, entre otros.

La tendencia en este ámbito es hacia un *fortalecimiento de esta facultad*, ya sea *incorporándola a los textos constitucionales*, como ocurre en los casos de Honduras (2002) y Bolivia (2009), o bien *incluyendo nuevas autoridades* que pueden estar sujetas a Juicio Político, esto ocurre en Brasil (1999), Colombia (2002), Ecuador (1983) y (2008), México (1982) y Paraguay (1992). En el Caso de Perú (1993) y República Dominicana (2010) los cambios realizados están enfocados a especificar las



autoridades. Los únicos casos donde se disminuyen el número de autoridades son Ecuador (1998) y Panamá (1983).

TABLA N° 10
CAMBIOS PRODUCIDOS JUICIO POLÍTICO (1978-2014)

País	Año	Cambio
Bolivia	2009	Incorpora juicio político
Brasil	1999	Aumenta autoridades
Colombia	2002	Aumenta autoridades
Ecuador	1983	Aumenta autoridades
Ecuador	1998	Disminuye autoridades
Ecuador	2008	Aumenta autoridades
Honduras	2002	Incorpora juicio político
México	1982	Aumenta autoridades
Panamá	1983	Disminuye autoridades
Paraguay	1992	Aumenta autoridades
Perú	1993	Especifica autoridades
República Dominicana	2010	Especifica autoridades

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos.

3.4 Censura

La moción de censura es otro mecanismo de control con el que puede contar el Poder Legislativo. Mediante la censura, los Congresos pueden exigir la rendición de cuentas (accountability) por el actuar de los ministros y otras autoridades que las diversas constituciones establecen (Medina 2002: 753). Este mecanismo permite que el Congreso pueda destituir a la autoridad, aunque en algunos casos esto puede depender de la decisión del Presidente de la República. Este mecanismo se diferencia del Juicio Político pues “...en la censura no necesariamente se debe demostrar que el ministro involucrado haya incurrido en la violación de alguna disposición constitucional o legal, sino que podría bastar una gestión administrativa inadecuada.” (Zovatto y Orozco Henríquez 2008: 24). La posibilidad de censura por parte del Legislativo produce que los ministros tengan doble responsabilidad política, ya que deben responder por sus actos tanto al Presidente de la República como ante el Poder Legislativo (Alcántara, et. al., 2005: 159).

Los países que al comienzo del período analizado contemplaban la censura eran siete, Colombia (1991), Costa Rica (1949), Guatemala (1993), Haití (1987), Perú (1979), Venezuela (1961) y El Salvador (1983). De estos países los seis primeros eran vinculantes, esto es, en caso de que el Legislativo decidiese censurar a la autoridad, este queda destituido de su cargo. La tendencia en este ámbito es a *incorporar este mecanismo* en las constituciones. Seis países lo han hecho desde 1978: Argentina (1994), Bolivia (1994, no vinculante), Nicaragua (2005), Panamá (1992), Paraguay (1992) y



República Dominicana (2010). Mientras que dos países lo han fortalecido, incorporando la vinculación de la decisión, El Salvador (1997) para los casos de jefes de seguridad, y Bolivia (2009) de manera vinculante, pero aumentando en quorum necesario de mayoría absoluta a 2/3 de los miembros de la Asamblea. Venezuela disminuyó el quorum necesario para la destitución de ministros de 2/3 a 3/5 de los miembros de la Asamblea.

TABLA N° 11
CAMBIOS PRODUCIDOS MECANISMO DE CENSURA (1978-2014)

País	Año	Vinculante
Argentina	1994	Sí
Bolivia	1994	No
Bolivia	2009	Sí
Colombia	2007	Sí
El Salvador	1991	Sí, para el Jefe de Seguridad
Nicaragua	2005	Sí
Panamá	1992	Sí
Paraguay	1992	No
República Dominicana	2010	No
Venezuela	1999	Sí

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Organización de los Estados Americanos.

4. Conclusiones

América Latina en el comienzo de la tercera ola de democratización en 1978 presentaba textos constitucionales que favorecían al poder del Ejecutivo por sobre el Legislativo. Sin embargo durante el período analizado, la región ha realizado diversas reformas en la relación Ejecutivo-Legislativo. En función de estos cambios, es posible identificar dos trayectorias principales en las reformas realizadas. La primera, y más clara, es el fortalecimiento de los mecanismos de control político que tiene el Poder Legislativo. La segunda es el mantenimiento de los poderes del Ejecutivo establecidos en las constituciones iniciales y la incorporación de mecanismos que aumentan el poder en el proceso legislativo.

Las principales tendencias en las facultades legislativas del presidente son dos. La primera es la de disminuir cierto poder del Presidente en algunos ámbitos: restringir la declaración, uso y rendición de cuentas de la aplicación de los poderes de emergencia, y también hay una disminución del quorum necesario para superar el veto presidencial. Sin embargo, La segunda tendencia lleva a un fortalecimiento de otras facultades, como la capacidad del veto presidencial, fortaleciendo algunos vetos totales y agregando vetos parciales. También existe una tendencia hacia la delegación de facultades para legislar. La última tendencia en este ámbito es la de incluir la capacidad de calificar con urgencias los proyectos de ley, lo cual le da un mayor manejo de agenda.



En cuanto al Poder Legislativo, hay una tendencia a fortalecer sus facultades de control sobre el Poder Ejecutivo. Primero, las reformas han aumentado el número de autoridades sobre las cuales el legislativo tiene algún tipo de participación en su nombramiento. Segundo, agregando a los textos constitucionales nuevos mecanismos de control como la creación de comisiones de investigación o la interpelación. Tercero, incorporando el Juicio Político o bien aumentando las autoridades que pueden ser sometidas a este mecanismo. Cuatro añadiendo el mecanismo de censura hacia los ministros y otras autoridades.

5. Bibliografía

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez, Francisco. [Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina](#). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- CAREY, John M. y SHUGART, Matthew. [Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?](#). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1998, vol.13 (37): pp. 149-184.
- CHASQUETTI, Daniel. [Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación](#). En Lanzaro, Jorge, Ed. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001: 319-359.
- CHEIBUB, Jose Antonio y LIMONGI, Fernando. [Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered](#). *Annual Review of Political Science*, 2002, Vol. 5: 151-179.
- DEHEZA, Grace I. Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur. En Nohlen, Dieter, y Fernández, Mario eds. *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. [Instituciones y actividad legislativa en América Latina](#). Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana María. *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones, 2006.
- LINZ, Juan J. [The Perils of Presidentialism](#). *Journal of Democracy*, 1990, Vol. 1 (1): pp. 51-69.
- LINZ, Juan J. y Valenzuela, Arturo. *Las crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. Vol. 1. Madrid: Editorial Alianza, 1997.
- NEGRETTO, Gabriel L. [Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina](#). *Journal of Democracy en Español*, 2009, Vol. 1, pp. 38-54.
- NEGRETTO, Gabriel L. [La Reforma Política en América Latina. Reglas Electorales y Distribución de Poder entre Presidente y Congreso](#). *Desarrollo Económico*, 2010, (198): pp. 197- 221.
- MAINWARING, Scott. y SHUGART, Matthe S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MEDINA, Marcos. [La inclusión de la moción de censura en los textos constitucionales de América Latina](#). En Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar Coord., *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.



**REFORMAS
POLÍTICAS**
en América Latina



Organization of
American States



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002: pp. 751-758.

PAYNE, Mark. [El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos](#). En Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo Flórez, Fernando; Allamand, Andrés. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, IDEA-BID, 2003: pp. 91-128.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. [Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?](#) *Latin American Research Review*, 2003, Vol. 38 (3): pp. 149-164.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ZOVATTO, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús. [Reforma política y electoral en América latina 1978- 2007: lectura regional comparada](#). En Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús. *Reforma política y electoral en América Latina: 1987-2007*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional, 2008: pp. 3-209.

Nicolás Miranda Olivares. Las relaciones Ejecutivo- Legislativo en América Latina: una evaluación de las transformaciones 1978- 2015. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C. : Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras