

EL CONTROL SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LOS PAISES SUDAMERICANOS *

Stella Zeballos, UBA y UNLZ, stellazeballos@yahoo.com.ar

Patricia Romer Hernández, UBA, promerhernandez@gmail.com

Teresa Manera, UNLZ, teresamanera@yahoo.com.ar

Resumen: Desde los años '80, numerosas reformas constitucionales acompañaron los procesos democráticos de los países sudamericanos en búsqueda de consolidar las instituciones mediante el equilibrio de los poderes del Estado. Sin embargo, en la práctica, el presidente continuó concentrando el poder y retuvo el predominio en el proceso de formulación de las políticas públicas. En general, las reformas otorgaron al Ejecutivo atribuciones excepcionales para legislar, restando una importante cuota de control político al Legislativo. Este escenario permanece en la reciente oleada de reformas llevadas adelante por los gobiernos progresistas, definida como un constitucionalismo “plusdemocrático”, en tanto proclama una ciudadanía plena mediante una mayor participación en la toma de decisiones políticas. Nuestro propósito es indagar acerca de las formas de control sobre el Poder Ejecutivo en los actuales sistemas presidencialistas. Con tal fin, formularemos un mapeo del terreno legal centrado en los textos constitucionales. Finalmente, nos plantearémos si los nuevos mecanismos de control y de participación popular limitan o incrementan los poderes presidenciales.

CONTROL- PODER EJECUTIVO- CONSTITUCIONES SUDAMERICANAS

*Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

Introducción

En la década del 80, la mayoría de los países de América Latina derrocaron a las Dictaduras y junto al repudio a los regímenes autoritarios buscaron la forma de establecer un gobierno que garantizara la plena vigencia de las instituciones. La voluntad política de cambio estaba ligada a la instauración de una “democracia constitucional”. Según lo señala Nino (1997: 18-19), *“El sentido más robusto de constitucionalismo reclama no sólo la existencia de normas que organizan el poder y permanecen inalterables frente a los procesos legislativos, sino también, y fundamentalmente requiere de estructuras específicas”*. Se debe asegurar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y un gobierno que tenga fuerza para realizar los cambios e impulsar las políticas, pero que al mismo tiempo tenga límites y sobre el cual se ejerza un control.

En los comienzos del siglo hay una nueva oleada de reformas (Venezuela, Ecuador, Bolivia) las cuales tienen lugar en un contexto de refundación del Estado para que garantice a todos, la ciudadanía social. En ellas se cuestiona al estado neoliberal y se considera necesario establecer un estado fuerte que integre, que incluya a los marginados, en particular a las comunidades indígenas. El alcance de estos objetivos no se logra solamente a través de normas e instituciones de gobierno, sino a través de la participación y del control social del poder.

En ambos procesos hay un aspecto común que es romper con un Estado burocrático autoritario y resolver el desafío del desarrollo democrático asegurando la plena vigencia de los de los derechos políticos, económicos y sociales.

El concepto de O'Donnell (2004: 149-150) sobre Estado destaca en qué medida el control es el modo a través del cual se ejerce el poder, al definirlo como *“un conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente”*. En consecuencia, para que el principio de la soberanía del pueblo en una república presidencialista sea ejercido, reviste especial significación el control efectuado sobre el Poder Ejecutivo.

El profesor Néstor Sagüés (2002) considera que la noción de control no está perfectamente definida y por ello revisa lo expresado por reconocidos pensadores. Según el

autor, en la tesis de Karl Loewenstein el control asume las modalidades básicas de distribución de poder (voluntad de dos o más sujetos para producir un acto) y de negación de poder (cuando un poder puede disolver un acto de otro). Mientras para Sánchez Agesta el acto de control importa influir o impedir, para Oyhanarte es posible referir a una suerte de control negativo (veto, remoción) o positivo (conformidad para la consumación de un acto).

Consideramos que en una democracia las funciones de control son ejercidas en el Estado por el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las auditorías, los Tribunales de cuentas, el Ministerio Público, los defensores del pueblo. Fuera del Estado el control es llevado adelante por los partidos políticos, las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales y los factores de poder. Por otro lado, el análisis requiere algunas consideraciones sobre el tipo de Estado, de República y la concepción de democracia a la cual se quiere institucionalizar. La importancia de conocer el momento histórico en el que se han transformado las instituciones ha sido reconocida por numerosos autores, Enrique Dussel (2007) ha estudiado la problemática del poder popular originario y el poder constituido a través de instituciones, resaltando el carácter necesariamente transitorio de toda institución.

Finalmente Guillermo O'Donnell (1994), en la caracterización de las 'democracias delegativas', refiere a las falencias en la *accountability* (mecanismos de control) horizontal y vertical. Mientras en la primera dimensión encontramos las distintas agencias estatales capacitadas para ejercer el control intrainstitucional, en la segunda, la vertical, hallamos las acciones de los ciudadanos destinadas a monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos.

En este trabajo nos proponemos hacer un análisis en los textos constitucionales de Argentina (1994), Brasil (1988), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) sobre el control al Poder Ejecutivo ejercido por el Poder Legislativo y el llevado adelante por los ciudadanos a través de nuevos mecanismos de control y participación.

1. Las Repúblicas de las nuevas constituciones

Las constituciones y sus reformas son producto de una realidad sociopolítica, las demandas de la sociedad y una concepción ideológica dominante. Según Gargarella (2009:173) “*Las Constituciones nacen habitualmente en momentos de crisis con el objeto de resolver algún drama político – social fundamental*”. Las fundadoras pretendieron resolver el drama de la anarquía que ponía en peligro la independencia. La respuesta para evitar la desintegración un Presidente con amplios poderes que garantizara la unidad nacional.

Las Constituciones post dictaduras de Brasil y Argentina querían resolver el drama del Autoritarismo, el quiebre de la democracia y la violación de los derechos humanos. ¿Cuál fue la respuesta? La consagración de un Estado Democrático de Derecho. En ese momento, se abre un debate si república Parlamentaria o Presidencialista en el que tiene un fuerte peso el drama del hiperpresidencialismo. Estudiosos de la Ciencia Política compararon ambos sistemas, dando lugar a un intenso debate sobre las virtudes y déficit de cada uno de ellos para asegurar la estabilidad democrática, concluyendo en la necesidad de atenuar los poderes del Ejecutivo e incrementar las atribuciones del Congreso. El instrumento privilegiado para introducir cambios fueron las reformas de las constituciones. En cada uno de ellos fue diferente el resultado, pudiendo tratarse de una reforma completa, una parcial o una revisión. Lo cierto es que los logros encaminados a reequilibrar los poderes del Ejecutivo y el Legislativo fueron escasos, demostrando en la práctica las dificultades para ejercer un real control sobre las acciones del Presidente.

Según Detlef Nolte, en Latinoamérica “existe un déficit de estudios comparativos de ciencia política sobre el contenido, las causas y los factores institucionales que facilitan o dificultan reformas constitucionales.” (Nolte, 2009:8). La relevancia de este tipo de estudios está dada por el hecho de que las constituciones dotan de poderes institucionales a los actores fundamentales del proceso de la toma de decisiones y de la formulación de políticas públicas.

Como puede observarse en el Cuadro I, en todos los países estudiados se llevaron adelante numerosas reformas desde la década de 1980 pero debemos diferenciarlas a partir del grado de profundidad alcanzado, así como también, vincularlas con las transformaciones operadas en el contexto político, económico y social interno de cada país. Más allá de lo cuantitativo y el procedimiento requerido, consideramos de suma importancia definir el contexto nacional. En un trabajo anterior, señalamos diferencias entre las reformas que tienen lugar en los primeros gobiernos de la transición democrática y las que pertenecen a una reciente oleada. Estas últimas se dictan bajo gobiernos progresistas y aspiran reflejar nuevas relaciones entre los gobernados y los gobernantes. En ellas, el tema dominante es la inclusión de derechos para sectores antes marginados, mientras que en las primeras, son comunes los esfuerzos por alcanzar una distribución equilibrada entre los poderes del Estado para consolidar las instituciones democráticas, aunque no haya sido posible plasmarlo totalmente en la práctica (Romer y Zeballos, 2013).

En este sentido, en **Brasil** la transición a la democracia fue negociada. La peculiaridad del régimen militar brasileño residió en que permitió el funcionamiento del Congreso y los partidos políticos, aunque bajo las directrices impuestas por los militares. En 1982 se inició un proceso de apertura con la elección de gobernadores y legisladores, pero el punto de inflexión lo constituyó al siguiente año la presentación en el Congreso de un proyecto para elecciones presidenciales directas. El rechazo del mismo desencadenó una movilización social, de amplia base, bajo la consigna de ‘elecciones directas ya’. Aunque frustrada en su objetivo inmediato, la movilización logró impedir la permanencia de los militares al frente del gobierno y dio lugar a la formación de un gobierno civil, en 1985, en base a “*estrategias de poder que definieron la transición conforme la cultura política de negociación y conciliación en la cúpula*” (Ansaldi y Giordano, 2012: 545). En el primer gobierno civil de José Sarney se convocó a una Asamblea Constituyente, integrada por ambas cámaras del Congreso, a reunirse en febrero de 1987. Finalmente en octubre de 1988 fue promulgada la nueva Constitución, reemplazando a la promulgada por los militares en 1969. Una de sus características particulares es la flexibilidad, en tanto permite la incorporación de enmiendas, dando lugar a una dinámica jurídica y una modernización constante; a un proceso permanente de reformas. Así, “*entre 1988 y 2009 fue modificada 64 veces, en promedio, tres veces por año*” (Nolte, 2011:10), la mayoría de

ellas impulsadas por el Ejecutivo para la implementación de políticas públicas. Couto y Arantes (2008) expresan, “*es posible afirmar sin ninguna exageración que el país ha permanecido en una suerte de agenda de asamblea constituyente, como si, paradójicamente, el proceso de constitucionalización no hubiese finalizado en octubre de ese año /1988/*”¹.

En **Argentina**, en la primera presidencia de la transición democrática (1983-1989) no se alcanzó a concretar el proyecto de reforma constitucional, recién fue llevado adelante bajo el gobierno de Carlos Menem (1989-95). El mandatario inició acciones en 1993 destinadas a la reforma en búsqueda de su reelección, logrando aprobar en el Senado el proyecto pero sin contar con la mayoría requerida de 2/3 en Diputados. El presidente y el titular de la UCR, primera oposición, iniciaron gestiones y el radicalismo acordó aceptar la reforma incluyendo la reelección a cambio de crear un Consejo de la Magistratura para elegir jueces, la figura del Jefe de Gabinete, la elección de un senador más por provincia que debía pertenecer a la minoría, el reconocimiento de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la incorporación del balotaje a las elecciones presidenciales. De esta manera, ambos líderes firmaron el denominado ‘Pacto de Olivos’ y en base a este núcleo de coincidencias básicas tiene lugar a la reforma de 1994. Si bien se perseguía atenuar la rigidez del presidencialismo, en rigor de verdad, los intentos por controlar los amplios poderes legislativos del presidente tuvieron escasos resultados.

Con respecto a **Ecuador**, la referencia a una transición democrática es una tarea compleja, pues la fragilidad de las instituciones es una característica en este país pero no como causa de la intervención de las Fuerzas Armadas. En la prolongada inestabilidad política, “*la nota dominante no fue la instauración de gobiernos de facto, sino la designación de presidentes por parte del Congreso o por una Asamblea Constituyente*” (Ansaldi y Giordano, 2012: 517). No obstante, suele considerarse como transición la etapa que se abre con el referéndum que aprueba una nueva constitución y da paso a las elecciones en 1979. Si bien en el período 1979-2007 no se revirtió la situación de

¹ La traducción es nuestra, “it is possible to affirm without any exaggeration that the country has remained in a sort of constituent assembly agenda, as if, paradoxically, the process of reconstitutionalization had not ended in October of that year.” (Couto y Arantes, 2008:1). Las citadas enmiendas son las 5,6, 7, 8 y 9, (Figueiredo, 2008:212).

inestabilidad, de 12 presidentes sólo dos concluyen su mandato, el movimiento de indígenas campesinos irrumpe en la escena pública. La participación de estos fue decisiva para el nuevo diseño institucional que propone la Constitución de 2008. Correa se impuso presentándose como el candidato del “socialismo del siglo XXI” y proponiendo la “revolución ciudadana”. La propuesta recibió el apoyo de los sectores populares, que buscaban una salida a la crisis institucional y económica del país. Entre sus proyectos se encontraba llevar adelante una reforma constitucional en la cual refundaría el Estado a través de transformaciones económicas (democratización de los factores de producción y nuevas formas de organización), políticas (ampliación de los mecanismos de participación ciudadana) y sociales (derechos étnicos y de género). En síntesis, la Constitución de 2008, aprobada por una consulta popular, “es expresión de un proyecto de radicalización de la democracia en Ecuador” (Ansaldi y Giordano, 2012: 628). En efecto, propone un cambio estructural al asumir un modelo igualitarista en el cual el Estado tiene un rol central para asegurar la distribución equitativa de los recursos y la adopción de políticas tendientes a erradicar las desigualdades en la sociedad.

En cuanto a **Bolivia**, el país atravesó una parte de su historia con inestabilidad institucional, característica crónica del sistema político, que tuvo su último ciclo autoritario entre 1969-1982 en el que Bolivia tuvo trece presidentes y uno de ellos Hugo Banzer, llegó a su fin a partir de 1983, cuando en el país se comenzó a consolidar un marco de institucionalidad política operativo en un ámbito social desarticulado. *“Lo novedoso de esta nueva institucionalidad consistió en la conformación de un modelo de presidencialismo parlamentarizado en el que se fueron reforzando pautas de cooperación interpartidista y de construcción de coaliciones, en un ambiente de pluralismo no polarizado”* (Alcántara, 1999: 270). En la última década del siglo pasado, Sánchez de Lozada comenzó a implementar una política neoliberal y en 1993 realizó una reforma constitucional que reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del país. . El Presidente Mesa, ante la enorme presión popular llamó a una reforma constitucional que se hará efectiva en el próximo gobierno. En este período de ingobernabilidad los movimientos sociales tuvieron un gran protagonismo y los partidos tradicionales se derrumbaron. En ese momento crece el liderazgo de Evo Morales, quien provenía de una familia aymará del altiplano boliviano. Desde 1998, construyó un discurso alimentado por dos diferentes vertientes: el

indigenismo y la insurreccional del Che Guevara, con fuerte sentimiento antiimperialista. Morales asumió su mandato en 2006 y en julio de 2008 se celebró el referéndum por la elección de asambleístas.

Ansaldi y Giordano (2012: 646) sostienen que las constituciones de Ecuador y de Bolivia, “son expresión de un nuevo constitucionalismo, que llamamos plusdemocrático, en tanto formulan sustanciales proposiciones para profundizar la democracia, radicalizándola”

CUADRO I: REFORMAS Y REEMPLAZOS CONSTITUCIONALES, 1980- 2013

PAIS	Vigente desde ^º	Nueva	Reformas*
Argentina	(1853) 1994		1
Bolivia	(1967) 2009	X	(5) 0
Brasil	(1967) 1988	X	23
Ecuador	(1978) 1998	X	3
	2008	X	2

^º Constitución reformada entre paréntesis.

* Reformas y reemplazos contabilizados por año en que fueron realizados y teniendo en cuenta la vigente.

Fuente: elaboración propia en base a Comparative Constitutions Project y Database of the Americas (www.comparativeconstituionsproject.org y www.georgetown.edu/pdba) y Gabriel Negretto (2010:200).

2. El control del Legislativo sobre el Ejecutivo

Una de las principales funciones del Poder Legislativo es el control que ejerce sobre el Ejecutivo, convirtiéndolo así en escenario de debate político y garante del pluralismo democrático. Entre los instrumentos en sus manos podemos mencionar: la interpelación y pedido de informes a ministros, el juicio político, la aprobación o rechazo del presupuesto, el monitoreo de las facultades legislativas extraordinarias del presidente, la moción de censura, la aprobación o rechazo de nombramientos de funcionarios. Además, los nuevos

textos constitucionales suelen adjudicarle el control externo del sector público y la creación de comisiones de investigación sobre temas de interés público. A continuación revisaremos algunos de estos mecanismos.

Como puede observarse en el Cuadro II, el **juicio político** es un mecanismo de control presente en todas las constituciones de los países analizados, el cual *“surge como una de las múltiples herramientas que usan los legisladores para imponerse en sus enfrentamientos ocasionales con el Ejecutivo. (...) sostenemos firmemente que el juicio político es uno de los múltiples desenlaces posibles de una crisis presidencial”* (Pérez Liñán, 2009:26). En los últimos años ha adquirido relevancia porque siete presidentes fueron llevados a juicio político y cinco de ellos destituidos, llevando a numerosos politólogos a sindicarlo de un nuevo factor de inestabilidad en los países latinoamericanos². Entre los países estudiados el juicio político ha sido implementado en Brasil y Ecuador.

En Argentina y Brasil el procedimiento es similar pues la acusación está a cargo de Diputados y el juzgamiento en manos del Senado requiriendo los 2/3 de sus miembros en cada Cámara. El caso de Ecuador es particular en tanto el texto constitucional de 2009 atribuye esta capacidad (Art.129) y también la de destitución del presidente (Art.130). El juicio político se realiza a solicitud de 1/3 de sus miembros al considerar se cometieron delitos contra la seguridad del Estado; de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; o de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. En forma previa la Corte Constitucional autorizará el inicio del juicio que se desarrollará en un plazo de setenta y dos horas, requiriéndose 2/3 de los miembros de la Asamblea para la destitución. En lo referido a la capacidad para destituir al Presidente, lo podrá llevar a cabo, una sola vez en el transcurso del periodo legislativo, cuando se entienda que éste se arrogó funciones que no le competen constitucionalmente o por grave crisis política y conmoción interna, requiriendo el voto de los 2/3 de los legisladores. Lo llamativo del procedimiento es que involucra la caída de sus propios impulsores ya que siete días después de resuelta la destitución se convocará a

² Los siete casos sometidos a juicio político fueron: en Brasil Fernando Collor de Mello (1992) y en Venezuela Carlos Andrés Pérez (1993) son destituidos; en Colombia Ernesto Samper (1996) fue absuelto; en Ecuador Abdala Bucaran (1997) es declarado mentalmente incapacitado; en Paraguay se dan tres situaciones Raúl Cubas Grau renuncia (1999), Luis González Macchi (2003) fue absuelto y Fernando Lugo (2012) destituido.

elecciones legislativas y presidenciales anticipadas, dando lugar a lo que se denomina “muerte cruzada”. Si tomamos en cuenta el requerimiento de una mayoría calificada, así como también, la cesación en sus cargos de los legisladores se concluirá en que se trata de un procedimiento que se busca limitar. Lo mismo acontece en Bolivia debido a la complejidad del trámite, el cual es llevado adelante por el Tribunal Supremo, luego de ser aprobado por los 2/3 de los miembros presentes del Legislativo y a requerimiento del Fiscal General quien es designado por el mismo órgano (Art. 184). En los cuatro países el juicio político está en manos del Congreso, sin embargo y a pesar de requerirse mayorías calificadas, la clave para valorar el peso de esta facultad se encuentra en determinar si el Presidente cuenta con mayoría de legisladores o no.

Más allá del control, mediante la **interpelación** y el **pedido de informes** el Legislativo obtiene información necesaria para el correcto ejercicio de las funciones de los legisladores (De Vergottini, 1983). En la Constitución argentina, dicha función está presente en las llamadas "interpelaciones" a los Ministros y en los informes mensuales "sobre la marcha del gobierno" que debe realizar el Jefe de Gabinete de Ministros (Art. 101). Este último funcionario puede ser interpelado a partir de una **moción de censura** aprobada por la mayoría absoluta de cualquiera de las Cámaras y ser removido por igual número de legisladores. El otro países en donde existe el voto de censura es Bolivia (2/3 de legisladores) y conlleva a la destitución del funcionario. En Brasil tan sólo existe el pedido de informes a Ministros y titulares de entes públicos (Art. 50).

En lo referido al trámite legislativo ordinario, el Presidente cuenta con el recurso de vetar una ley aprobada por el Congreso mientras que éste tiene la capacidad para insistirla. En general, para evaluar esta facultad los distintos autores observan la mayoría requerida para insistir el proyecto vetado por el Ejecutivo. El poder de veto será débil, si sólo se requiere el voto de la mayoría de los legisladores para la **insistencia**, y por lo tanto, mayor el poder de control del Legislativo. En todos los países, salvo Ecuador, el rechazo requiere mayoría absoluta de los legisladores, por lo tanto es un instrumento que fortalece al Legislativo, resta por analizar cada caso en particular para cuantificar y valorizar su uso. En este sentido, consideramos que todo estudio sobre la dinámica Ejecutivo- Legislativo precisará del reconocimiento del funcionamiento del sistema político nacional, esto es: si el

Presidente cuenta con mayoría o no en el Congreso, si se trata de un sistema presidencialista de coalición, si los costos políticos en aceptar las propuestas presidenciales son menores, etc.

Con respecto a las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar, aquellos decretos que tienen fuerza de ley sin intervención previa del Legislativo, han sumado actividades de monitoreo al Congreso. Se trata de una forma de legislar unilateralmente que incrementa la actividad legislativa del Presidente. Lo cierto es que en numerosos países de la región los mandatarios de la nueva oleada democratizadora han hecho abuso de esta prerrogativa. Si bien los textos constitucionales la establecen y determinan el control que les cabe a los legisladores, se trata de un poder de suma importancia para que el Ejecutivo imponga las políticas de su preferencia. De los países analizados, Brasil y Argentina constituyen un ejemplo de los países cuyos mandatarios se extralimitaron en el dictado de decretos con fuerza de ley, mientras que en Ecuador se limita a proyectos de urgencia económica³ y en Bolivia no está contemplada esta atribución.

El texto constitucional argentino prevé la creación de **comisiones permanentes** para el estudio y revisión de las **actividades legislativas extraordinarias del Ejecutivo**. En este caso, dichas comisiones cumplen otra de las funciones significativas de los Congresos: el control que ejercen sobre los otros poderes en el marco del esquema de frenos y contrapesos. A través del mismo, el Legislativo puede limitar u obstaculizar el accionar presidencial y también en algunos casos imponer sus preferencias. Estas comisiones requieren para la regulación de su funcionamiento de una ley especial. Para el caso de los DNU y de la promulgación parcial fue sancionada en el año 2006 bajo el número 26.122 con el nombre de Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, con una mora de de 12 años. La misma está compuesta por ocho senadores y ocho diputados designados conforme a la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. La comisión está a cargo de la aprobación o rechazo de las leyes emitidas por el presidente sin

³ El Presidente “podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción. (...) Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.” (Art. 140).

la intervención previa del Congreso. Con respecto a las leyes delegadas, los constituyentes establecieron, por la Cláusula Transitoria Octava, que toda la legislación delegada preexistente a la Reforma caducaría a los 5 años, salvo aquella que específicamente ratificara el Congreso Nacional antes de esa fecha. Al igual que en el caso anterior, después de 15 años se sancionó la Ley 26.519, por la que se creó una Comisión Bicameral Especial para dar cumplimiento a la cláusula transitoria que no sólo prorrogó las facultades delegantes sino que se dedicaría al estudio y análisis de las leyes promulgadas entre 1853 y 1994, para decidir qué leyes se deberían prorrogar y cuáles deberían caducar. Mecke y Guterman (2013) analizaron el caso en particular y denominaron a la situación arribada como de “limbo normativo” en tanto no se alcanzó la sanción de una ley que definiera cuáles delegaciones estaban vigentes y cuáles no. Lo cierto es que con suma demora los legisladores reglamentaron el control sobre el dictado de leyes excepcionales, lo cual permitió el uso abusivo de las mismas. De todas maneras, significa que los DNU, las leyes delegadas y las promulgaciones parciales pueden ser revocados por el Congreso.

En los otros dos países en donde el presidente cuenta con facultades extraordinarias para la emisión de leyes, Brasil y Ecuador, el Legislativo también tiene instrumentos para su control. En el primer caso se trata de las Medidas Provisorias. El abuso por parte del presidente Fernando Collor de Melo en su adopción, llevó a los legisladores a sugerir la inclusión de una ley que disciplinara su uso. Finalmente, en el segundo mandato de Henrique Cardoso se aprobó la enmienda 32/2001 por la cual se estableció que podrán ser expedidas, con la reserva de ciertas materias, teniendo que ser sancionadas como ley por el Congreso luego de 60 días (prorrogables por otros 60) de su publicación. Además, si son rechazadas o vence el plazo para su tratamiento, se limita la insistencia a una sola vez. De todas maneras, Fabiano Santos (2006: 84) pone en tela de juicio los resultados obtenidos por la enmienda, pues *“en vez de tener un efecto inhibitor, produjo un mayor número de emisiones tanto al final del gobierno de FHC como en el actual gobierno de Lula”*, así como también, se elevó el número de rechazo de tales leyes por parte de los legisladores. En lo referido a las leyes delegadas, los legisladores expiden una resolución que especificará contenido y términos de ejercicio de los poderes delegados. En este sentido, el control es previo y no parece suscitar la problemática existente en Argentina. Por último, en el caso de Ecuador, el Legislativo tiene un plazo máximo de treinta días para

aprobar, modificar o rechazar los proyectos de ley de urgencia económica, si así no lo hiciera el Presidente tiene la facultad para promulgarlo como decreto ley (Art. 140). De esta manera, la capacidad del Ejecutivo ecuatoriano es muy limitada para sancionar leyes unilateralmente en cuanto a la materia (económica) y en tanto el plazo fijado para el trámite.

En forma generalizada, las prerrogativas otorgadas a los Presidentes en la mayoría de los textos constitucionales han tratado de ser compensadas con nuevos controles los cuales suelen estar a cargo del Congreso, o de instituciones autónomas cuyos miembros son designados por los legisladores⁴. Se trata de incorporar en la órbita del legislativo el **control externo**. Con esta separación –control interno y externo–, formalmente se fortalecen la accountability horizontal y la vertical.

Así aconteció en Brasil, en donde la fiscalización de las finanzas públicas es ejercida por el Legislativo, mediante el control externo, con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), (Arts.70 y 71). El Congreso tiene una amplia potestad para el nombramiento de los integrantes del TCU ya que lo hace para los 2/3 y el restante es designado por el Presidente con el acuerdo del Senado. Además, en la Cámara de Diputados han sido creadas **Comisiones Parlamentarias de Investigación** temporarias, las cuales se extinguen al finalizar la legislatura en la que son creadas o en el período de tiempo fijado en su origen. Para su establecimiento se requiere de al menos 1/3 de los diputados e igual proporción de senadores si se trata de una comisión bicameral. Su función es investigar hechos relevantes para la vida pública y para el orden constitucional, legal, económico o social del país y reciben denuncias por delitos cometidos por el Presidente o su gabinete. Sus poderes de investigación están equiparados a los de las autoridades judiciales y pueden trasladarse a cualquier punto del territorio nacional para realizar investigaciones y audiencias públicas. Desde la promulgación de la Constitución de 1988, se han implementado numerosas comisiones de investigación para corregir irregularidades y corrupciones practicadas por autoridades y funcionarios públicos, que más

⁴ Duverger y Loewenstein desarrollaron el concepto de vigilar a un poder a través de métodos tales como la selección de quien debe desempeñarse en el cargo controlado. Loewenstein (1976) expresa, “*La forma en que un detentador ha alcanzado su cargo político tendrá influencia en el ejercicio posterior de su cargo*”, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel.

allá de los resultados a los que hayan arribado, dan muestras de la utilización de este instrumento por parte del Congreso.

De igual modo, en Argentina, la reforma constitucional de 1994 añadió como atribución del Legislativo el **control externo** sobre el sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, llevado adelante por la Auditoría General de la Nación (AGN). Se trata de un organismo de asistencia técnica del Congreso, encargado de informarlo sobre el desempeño y la situación general de la administración pública nacional, que posee autonomía funcional (Art. 85). Está presidido por un representante propuesto por la fuerza opositora con mayor representatividad en el Congreso. El otro control bajo la influencia del Legislativo es la **Defensoría del Pueblo**, la cual tiene por misión “la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y en las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas” (Art. 86). En ambos casos, quien designa a los titulares de los organismos es el Legislativo, algo que potencia el poder del Congreso.

En Bolivia, el **control externo** está en manos de la Contraloría General, cuyas autoridades son designadas por el Congreso, (2/3 de los legisladores presentes), a quien deberá reportar un informe anual. Con respecto al Defensor del Pueblo, sus funciones son las mismas que en los casos anteriores, es nombrado por los legisladores (2/3 presentes) y anualmente “informará a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Control Social sobre la situación de los derechos humanos en el país y sobre la gestión de su administración” (Art. 224). El único país en el cual el Legislativo sólo tiene atribuciones de control hacia los otros poderes es Ecuador. Los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador otorgan una mayor importancia al control social, es decir, existen instrumentos fuera de los poderes para fiscalizar el accionar estatal, en especial en el segundo país.

CUADRO II: Poderes de Control del Legislativo

	Brasil Bicameral	Argentina Bicameral	Ecuador Unicameral	Bolivia Bicameral
Juicio Político	-Presidente, Vicepresidente, Ministros y Comandantes FF. AA, Supremo Tribunal, Procurador y Abogado Gral (51/52)	-Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete, Ministros, Corte Suprema (53/59)	-Presidente y Vicepresidente -Ministros, Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Defensoría, Consejos (129/131)	-Presidente y Vicepresidente (161/184)
Interpelar y pedir informes a Autoridades	-Ministros y Titulares de órganos subordinados a PE (50)	-Ministros (71) -Jefe de Gabinete (101) VC		-Ministros (158) VC
Insistencia	SI (66)	SI (83)	SI (138)	SI (163)
Enmendar y vetar decretos leyes del PE	SI (65)	SI (99)	SI (140)	—
Acciones de Control	-actos del PE (49) -control externo(70) -Comisiones Parlamentarias de Investigación (58)	-Control Externo(85) Comisión Bicameral Permanente (100) - Pedido de informes (71/101)	-PE, PElectoral Transparencia y Control Social -Empresas con participación estatal (120)	-Empresas con participación estatal -Comisiones fiscalizadoras (158)
Órganos de Control vinculados PL	-Tribunal de Cuentas de la Unión (70)	-Auditoría Gral (85) -Defensoría del Pueblo (86)	—	-Contraloría Gral (217) -Defensoría del Pueblo (224)
Designar (y destituir) funcionarios	-2/3 TCU (73) -2/3 Consejo de la República (89)	-Defensor del Pueblo (86) -Auditor Gral (85)	—	-6 miembros del P Electoral(158) -Fiscal, Contralor Gral y Defensor del Pueblo (161)

Fuente: elaboración propia en base a Constituciones

(X) Indica el número de Artículo

VC voto de censura

3. El control ciudadano mediante mecanismos de democracia directa

Las Constituciones de Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador consagran el principio de la soberanía del Pueblo y en lo que respecta a forma de ejercicio señalan:

“Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes” (Art. 1 Brasil); *“El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”* (Art. 22 Argentina); *“La democracia se ejerce de las siguiente formas” “1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. 2. Representativa. 3. Comunitaria”* (Art 11 Bolivia); *“La soberanía radica en el pueblo,”* y *“se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”* (Art. 1 Ecuador).

En la formulación del ejercicio de la democracia todos se pronuncian por la ‘representativa’, sin embargo, es destacable que en Bolivia se señala expresamente, y en primer lugar, la forma directa y participativa y se incluye una nueva, la comunitaria. En la de Ecuador se reconoce la participación directa como forma de ejercicio del poder.

En el caso de Brasil y Argentina, la regla general expresada en los artículos mencionados, debe interpretarse conforme a otras que surgen del texto constitucional e incluyen las instituciones de democracia directa como complementaria de la representativa.

Consideramos que las instituciones de democracia directa, en tanto involucran a los ciudadanos en la toma decisiones, tienden a dar respuesta a la crisis de la política, a la falta de representatividad de los partidos y a las demandas de control de los gobernantes por los gobernados a través de un monitoreo del comportamiento de los funcionarios públicos. Por otra parte, los congresos se encuentran desvalorizados por la opinión pública *“los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos”* (Zovatto, 2007:2).

En una concepción amplia los mecanismos de democracia directa involucran las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal, excepto las elecciones, como las consultas populares, la iniciativa legislativa y todos los mecanismos de control y rendición de cuentas.

En general, como mencionamos con anterioridad, los nuevos textos constitucionales incorporan mecanismos de control y participación directa en manos de los ciudadanos. Es decir, la tendencia fue la extensión de las funciones de control más allá de los poderes tradicionales. En lo referido a las acciones de los ciudadanos destinadas a monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, la predisposición se ve acentuada en las constituciones de Ecuador y Bolivia.

A continuación sintetizamos las diferentes formas de participación ampliada, en especial, considerando en qué medida profundizan o restringen el control sobre el Ejecutivo. En todos los países estudiados encontramos: la consulta popular, el referendo, el plebiscito y la iniciativa de proyectos de ley. Mientras que en los recientes textos constitucionales se institucionaliza la revocatoria de mandato y los mecanismos populares de control y rendición de cuentas.

- **Consulta popular e iniciativa legislativa**

Entendemos por consulta popular el mecanismo mediante el cual el electorado se expresa directamente sobre una cuestión de interés del Estado. Según la materia sobre la que se consulta se llamará *referéndum* (se trata de una norma) o plebiscito (un asunto de importancia estatal). (Gelli, 2008) No obstante es frecuente usar ambos términos de manera indistinta.

En **Argentina** el Congreso o el presidente podrán convocar a consulta popular no vinculante, pero solamente “*el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley*” con dicho carácter (Art. 40). Si el voto es afirmativo la promulgación será automática, por lo tanto, limita al Presidente que no puede ejercer el derecho a veto⁵. El derecho a la iniciativa para presentar proyectos de Ley en la

⁵ En el año 1984, antes de la sanción del art. 40, el Presidente convocó a consulta popular no vinculante sobre el acuerdo con Chile por la cuestión de límites en el canal de Beagle.

Cámara de Diputados les está reconocido a los ciudadanos y su ejercicio será conforme lo establece la ley reglamentaria. La Constitución establece una fuerte limitación en cuanto a las materias. “*Excluye expresamente los referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.*” (Art. 39).

Brasil incorpora en su texto constitucional, como forma de ejercicio de la soberanía popular, el plebiscito y el referéndum. Es de competencia exclusiva del Congreso, “*autorizar referéndums y convocar plebiscitos*” (Art.49 XV). En 1993 se convocó a un plebiscito vinculante sobre la forma de gobierno. (Monarquía Parlamentaria o República Presidencialista). En esa ocasión, la ciudadanía legitimó el régimen vigente: República presidencialista⁶.

Con respecto a la iniciativa popular, ésta puede ser ejercida mediante la presentación de un proyecto de ley a la Cámara de los Diputados, el cual debe haber sido suscripto al menos por el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos en cinco Estados (art.14). Las dos Cámaras tienen un plazo de cuarenta y cinco días para decidir sobre la propuesta. A través de este mecanismo tres fueron los proyectos que se convirtieron en ley. El primero de ellos, destinado a la creación del Fondo de Vivienda Popular y del Consejo Nacional de Vivienda Popular, fue presentado en 1992 y aprobado en 2005 (Ley 11.124); el segundo, en 1993, convirtió a el homicidio calificado en crimen hediondo por la ley 8.930 de 1994; el último, ley 9840 de 1999, fue propuesto en 1997 y modificó el Código Electoral para incluir una disposición que penaliza con la anulación de la candidatura a aquellos candidatos acusados de comprar votos durante la campaña electoral (Figueiredo, 2008). La Cámara de Diputados intentó revertir la escasa participación de la sociedad mediante la creación de la Comisión de Legislación Participativa (2001), cuya principal atribución es recibir propuestas de entidades civiles organizadas –ONGs, sindicatos, asociaciones- para leyes ordinarias, complementarias, enmiendas al Plan Plurianual y la Ley de Directrices Presupuestarias.

El Estado Plurinacional de **Bolivia** le acuerda un papel relevante al referendo para la reforma total o parcial de la Constitución. La Asamblea constituyente deberá ser

⁶ En octubre del 2005, a través de un referéndum, los votantes rechazaron una iniciativa del gobierno de prohibir el comercio de armas.

“activada por voluntad popular mediante referendo” (Art. 411). La convocatoria al mismo se realizará por iniciativa ciudadana, por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, o por el Ejecutivo. Para la vigencia de la reforma el proyecto debe ser sometido a referendo. La actual constitución redactada y aprobada por la Asamblea Constituyente fue sometida a referendo. La campaña electoral por el sí estuvo conducida por el Presidente Evo Morales y se consideraba que estaba en juego su liderazgo.

La Constitución de **Ecuador** adopta el mecanismo de la consulta popular y determina que compete a los órganos electorales convocarla cuando sea demandada por el Presidente de la República, los gobiernos autónomos o la iniciativa ciudadana. La fuerza de esta institución radica en que la asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de la consulta popular y establece que para la entrada en vigencia de la nueva constitución, deberá ser sometida a referendo.

El derecho a la iniciativa es reconocido a los ciudadanos ecuatorianos y a las organizaciones sociales para presentar proyectos de ley. Los proponentes participarán en el debate en el órgano legislativo correspondiente y en el caso de que el tema no sea tratado pueden solicitar se convoque a consulta popular. Los asuntos sobre los que pueden versar reconocen el límite de aquellas materias sobre las que sólo el presidente puede tener la iniciativa. La normativa establece un condicionamiento a la facultad del presidente en razón de “que podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente” (Art. 103).

- **Revocatoria de mandato y mecanismos populares de rendición de cuentas**

En lo que se refiere a la **revocatoria de mandato**, las constituciones de Ecuador y de Bolivia parten del mismo principio, la posibilidad de revocación de los mandatos electivos. En el caso ecuatoriano los ciudadanos pueden ejercerlo respecto a todas las autoridades de elección popular (Art.105) y en el boliviano se admite una sola excepción: los órganos judiciales. De este modo, se amplían las facultades de control de los mandantes sobre el Presidente dado que la Carta Magna les reconoce el derecho a revocarles el mandato.

En los procesos de refundación del Estado de Bolivia y Ecuador, se cuestiona el modelo de democracia liberal y se instituye un nuevo poder: el poder ciudadano, que será

ejercido por ellos y las organizaciones de la sociedad civil e intervendrán en el diseño de las políticas públicas y en el control de la gestión de los representantes y funcionarios. Esta idea acerca de mejorar los mecanismos de participación es expresada por Rafael Correa, presidente de Ecuador, quien propone “crear un Quinto Poder que sea el poder ciudadano” y esto lleve a romper con el condicionamiento que tienen las autoridades de control por parte de los legisladores y fuerzas políticas que los han designado. “Todo eso cambiará si es el poder ciudadano el que elige esas autoridades de control”, (Filmus, 2010: 133-134).

De este modo, la constitución ecuatoriana expresa que el pueblo es el “primer fiscalizador del poder público” y participa en el ejercicio de las Función de Transparencia y Control Social mediante el Consejo de Participación Ciudadana, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado (Art. 204). El Consejo de Participación ciudadana y control social reconoce entre sus funciones la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana y la designación de funcionarios como el Defensor del Pueblo, el Procurador General y los miembros del Consejo Nacional Electoral. El Consejo estará integrado por siete consejeros cuya selección “se realizará entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía”. La selección la hará el Consejo Nacional Electoral que conducirá el concurso público. (Art. 207). La Carta Magna prevé otras instancias de participación tales como audiencias públicas, cabildos populares, asambleas, consejos consultivos, observatorios y veedurías a fin de aprobar planes de desarrollo en las diversas instancias territoriales e institucionales del Estado.

En Bolivia, el ejercicio de la Función de Control, de Defensa de la Sociedad y del Estado es ejercido por la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General del Estado, cuyos miembros son designados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. En lo que respecta a la participación y control social, se acuerda a “la sociedad civil organizada el derecho a participar en el diseño de las políticas públicas y a ejercer el control social” (Art. 241). Se hace una extensa enumeración de las competencias del mismo pero la Asamblea Plurinacional será quien establezca por ley el marco para su ejercicio /del control social. Por otra parte, el Ejecutivo estableció por decreto supremo que el Consejo de Participación y Control Social intervendrá en el diseño

de las políticas públicas y controlará todos los niveles del órgano ejecutivo, estableciendo su conformación (organizaciones sociales y sindicales reconocidas a nivel nacional)⁷.

Las nuevas formas de participación fortalecen el sistema democrático, en cuanto acercan a los ciudadanos al poder, crean instancias de intervención en la gestión y el control y promueven el desarrollo de las asociaciones intermedias. Sin embargo, los aspectos positivos o negativos de estos mecanismos presentan las carencias o fortalezas de la realidad sociopolítica en la que se encuentran. Estos mecanismos de participación y control ciudadano revisten riesgos. Entre ellos mencionamos el de una sociedad que no participa, el de promover una democracia delegativa conforme al tipo de liderazgo presidencial o la mengua de poderes para el Legislativo.

En lo referido a la falta de participación no es suficiente la existencia de canales de expresión, en muchos casos se trata de sociedades con pasados autoritarios que dan por resultado democracias de baja intensidad.

Con respecto a las democracias delegativas, según O'Donnell (1994), los ciudadanos delegan en el Presidente la resolución de los problemas quien fortalece su liderazgo ubicándose por encima de los partidos y estableciendo un vínculo directo con el pueblo y las instituciones de la sociedad civil. De este modo, el presidente considera todo tipo de control como un obstáculo para su proyecto político.

La mayoría de las Constituciones otorgan la facultad de reglamentar las materias, procedimientos y oportunidad de efectuar los referendos y plebiscitos a los Congresos. De todos modos, como estos mecanismos pueden socavar su autoridad han sido reticentes a la hora de reglamentarlos, dado que limitan sus facultades (Gargarella, 2010).

En síntesis, los mecanismos de participación directa presentes en las reformas constitucionales amplían la *accountability* vertical, mecanismos de control en manos de la sociedad, pero no pueden dejar de ser analizados sin tener en cuenta el tipo de liderazgo bajo el cual se impulsa su desarrollo.

⁷ Decreto Supremo N° 29894, Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, Evo Morales, 7/02/2009.

4. A modo de conclusiones

En lo referido a las acciones de control que los Congresos de los países analizados ejercen sobre el Ejecutivo, deseamos realizar las siguientes consideraciones:

- En forma generalizada, las reformas intentaron compensar las prerrogativas presidenciales atribuyendo nuevos controles a los Congresos. De este modo, en Argentina, Brasil y Ecuador, el Legislativo está facultado para aprobar o rechazar la legislación extraordinaria emitida por el presidente. El juicio político es otro de los mecanismos de control presente en todas las constituciones de los países observados. Este instrumento, implementado en Brasil y Ecuador, ha demostrado ser esencial para imponerse en las pugnas con el Ejecutivo. Además, se incorporó en la órbita del legislativo el control externo en Brasil (Tribuna de Cuentas de la Unión), Bolivia (Contraloría General) y Argentina (Auditoría General). Con esta separación –control interno y externo-, se fortaleció la accountability horizontal.

- Las atribuciones del Congreso para aceptar, modificar o rechazar las iniciativas, leyes extraordinarias, vetos o convocatoria a procesos plebiscitarios originados en el Ejecutivo, requieren de ciertas mayorías legislativas que son las que determinarán los reales poderes en manos del Legislativo. Por lo tanto, todo estudio sobre la dinámica Ejecutivo-Legislativo precisará del reconocimiento del funcionamiento del sistema político nacional, esto es: si el Presidente cuenta con mayoría o no en el Congreso, si se trata de un sistema presidencialista de coalición, si los costos políticos en aceptar las propuestas presidenciales son menores, etc.

- La legislatura de Bolivia es la que exhibe mayor poder de veto, si bien se encuentra atenuado por la extensión de funciones de control y participación social en manos de la ciudadanía, así como también, por la reelección presidencial.

Con respecto al control ciudadano destacamos:

- Los nuevos textos constitucionales incorporan mecanismos de control y participación directa en manos de los ciudadanos, extendiendo las funciones de control más allá de los poderes tradicionales. El incremento de acciones destinadas a monitorear el

comportamiento de los funcionarios públicos se ve acentuado en las constituciones de Ecuador y Bolivia.

- Las consultas populares comprometen la voluntad del Ejecutivo cuando éstas son vinculantes, y por lo tanto pueden actuar como control del presidente.
- En las constituciones de Bolivia y Ecuador se instituye un nuevo poder: el ciudadano, mediante el cual la sociedad toda intervendrá en el diseño de las políticas públicas y el control de los funcionarios.
- Los mecanismos de participación directa crean instancias de control, ampliando la *accountability* vertical, pero presentan aspectos positivos o negativos según la realidad sociopolítica en la que se encuentran. De este modo, no pueden dejar de ser analizados sin tener en cuenta el tipo de liderazgo bajo el cual se impulsa su desarrollo.
- Las nuevas formas de participación fortalecen el sistema democrático, en cuanto acercan a los ciudadanos al poder pero serán efectivas en tanto se generen prácticas de empoderamiento ciudadano y hagan efectivo el control sobre el Ejecutivo.

En síntesis, consideramos que las reformas de las Constituciones en los países analizados institucionalizan mayores controles en manos del Legislativo y de la ciudadanía sobre el Ejecutivo, pero exhiben logros moderados, demostrando las dificultades en la práctica para ejercer un real control sobre las acciones del Presidente.

Bibliografía consultada

Alcántara Sáez, M. y Sánchez López F. (2001), “Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 153-179.

Ansaldi, W. y Giordano V. (2012), *América Latina, la construcción del orden*, t 2, Buenos Aires, Ariel.

Carey y Shugart, (2000), *Executive Decree Authority*, en *Política y Gobierno*, v VII, n 1, primer semestre, disponible en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/>, ingresado 11/06/2014.

Cox, Gary y Morgenstern (2001), "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Desarrollo Económico*, v. 41, N° 163, octubre-diciembre, pp. 373-393.

De Vergottini, G. (1983), *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa Calpe, Madrid.

Dussel, E. (2007), 2° Teses de Política, San Pablo, Expressao Popula.

Figueiredo, M. (2008), "La evolución político-constitucional de Brasil", *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 6, n. 2, pp. 209-246.

Filmus, D. (2010), *Presidentes. Voces de América Latina*, Buenos Aires, Aguilar.

Gargarella, R. - (1997), "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación", *Desarrollo Económico*, vol. 36, n 144, enero-marzo 1997, pp. 971-990.

- y Curtis C. (2009), *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago de Chile, CEPAL - Serie Políticas sociales N° 153.

- (2011), "El constitucionalismo latinoamericano y la 'sala de máquinas' de la Constitución (1980-2010)", *Gaceta Constitucional*, t. 48, Lima, Perú, Diciembre, disponible en <http://www.gacetaconstitucional.com.pe>, ingresado 10/06/2014.

García Montero, M. (2008), *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*, Documentos Cidob, Serie América Latina n 23, Barcelona, España, disponible en <http://www.cidob.org>, ingresado 07/08/2013.

Gelli, M. (2008), *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley.

Limongi, F. y Figueiredo, A. - (1998), "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão", *Lua Nova, Revista de Cultura e Política* 44, pp. 81-106.

- (1999), *Ejecutivo y Legislativo en el nuevo orden constitucional*, Ediciones FGV, Río de Janeiro, Brasil.

Mecle, E. y Guterman, D. - (2013) "El mandato de la Reforma del '94 al Congreso de la Nación en relación a la Delegación de Facultades: ¿Situación de limbo normativo?", XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina

- (2012), "La Delegación de Facultades del Congreso en el Ejecutivo, y la Comisión Bicameral especial para su control y seguimiento", VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Quito, Ecuador.

- (2011), "Vetos totales, parciales, insistencias y promulgación parcial.", X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, Argentina.

- (2010), "Los Decretos de Necesidad y Urgencia, en el período 2003-2007. Aspectos institucionales, práctica política", V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires.

Negretto, G. - (2010), “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso”, *Desarrollo Económico*, v 50, n 198, julio setiembre, pp. 197- 221.

- (2009), “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, *Journal of Democracy en Español*, v 1, julio, pp. 38- 54.

Nino, C. (1997), *La Constitución de la democracia deliberativa*, Buenos Aires, GEDISA.

Nolte, D. (2011), *Reformas Constitucionales en América Latina en Perspectiva Comparada: La Influencia de Factores Institucionales*, German Institute of Global and Area Studies, disponible en http://www.cide.edu/programas/SE_PyG_2011-3, ingresado 29-07-2013.

O'Donnell, G. (2004), “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”. *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD.

(1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5, pp. 55-69.

Pérez Liñan, A. (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Romer Hernández, P. y Zeballos, S. (2013), “Las reformas constitucionales, su implicancia en la democracia y la emergencia de nuevos derechos”, XIV Congreso Nacional y IV Latinoamericano de sociología jurídica, Córdoba, Argentina.

Sagüés, N. (2002), “El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades”, *Ius et Praxis*, v.8, n1, Talca.

Santos, F. (2006), “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Revista Política*, v 47, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, pp. 71- 97.

Tsabellis, G. (1998), “La toma de decisiones en los sistemas políticos”, Saiegh y Tomassi, *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.

Zovatto, D (2007), “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina”, *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, disponible en http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/19/a19_05.pdf, ingresado 29/08/2014.

Constituciones

Constitución de la Nación Argentina

Constitución del la República del Ecuador

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Constitución de la República Federativa de Brasil