

## EL PRESIDENCIALISMO Y SUS CONTROLES

WALTER F. CARNOTA

Titular de Cátedra de Derecho de la Integración,  
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Planteo inicial. II. Aclaraciones conceptuales previas: el marco teórico. III. Razones que justificarían al presidencialismo: caras y contracaras. IV. Desventajas del presidencialismo. IV.1. La personalización del poder. IV.2. La falta de “válvulas de escape”. IV.3. La rigidez. IV.4. El supuesto carácter “contra-mayoritario”. V. Problemas de escala. IV Conclusiones: siempre el control.

### I. PLANTEO INICIAL

Durante las últimas dos décadas y media, la ciencia político-constitucional ha intentado elaborar diversos abordajes para captar teóricamente y contener en la práctica al fenómeno del presidencialismo y, sobre todo, a su variante espuria o desviada, el hiperpresidencialismo.

Los estudios que en general circulaban en la literatura especializada –apropiadamente denominados *presidential studies*– se habían focalizado típicamente en la presidencia norteamericana. Recordemos que la Constitución de Filadelfia de 1787 fue el primer documento que contenía a la figura presidencial. Ello registró alguna excepción, como el célebre ensayo comparatista de KARL LOEWENSTEIN publicado luego de la Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>.

En la trayectoria subsiguiente, los años 80 y 90 del siglo pasado hicieron que hubiese un cambio de perspectiva en estos análisis, relacionando a la presidencia con la eficacia decisoria, la estabilidad del sistema democrático y la buena gobernanza. Puntualmente, interesó determinar las razones de la contradicción de un modelo exitoso en su origen pero con serios problemas de adaptabilidad en los sistemas que lo intentaron continuar, en especial en América Latina.

Delimitar, entonces, las fronteras de la institución presidencial, tiene importantísimas implicancias, más allá del diálogo Ejecutivo-Legislativo que es su centro. Significa auscultar la vitalidad del diseño constitucional en su conjunto de cara a la implementación de un auténtico sistema democrático. Calibra

1 LOEWENSTEIN, KARL, “The Presidency outside the United States: A study in comparative political institutions”, *Journal of Politics*, Vol. 11, N° 3, 1949, p. 447.

la actuación de la Legislatura pero también de la Justicia ordinaria y de la constitucional, ya sea que se encuentren fusionadas como en el sistema difuso o descentralizado, o bifurcada como en el concentrado o centralizado. Después de todo, muchas veces la inspección de constitucionalidad girará en torno a actos u omisiones presidenciales.

## II. ACLARACIONES CONCEPTUALES PREVIAS: EL MARCO TEÓRICO

El citado LOEWENSTEIN, en trabajo ulterior, precisó y caracterizó al presidencialismo y al parlamentarismo. Al primero, lo signó con el principio de la *interdependencia por coordinación*, en donde adquiere centralidad la separación de poderes. Cada órgano se encarga autónomamente de una función estatal pero la coherencia entre ellas requiere de un esquema coordinado<sup>2</sup>, como lo inauguró la ley suprema norteamericana ya referida. El parlamentarismo, por el contrario, quedaba marcado por el principio de la *interdependencia por integración*, ya que el gabinete del primer ministro –y él mismo como director de ese equipo de gobierno– y el Parlamento se encuentran inexorablemente unidos e imbricados, tanto que el gobierno es reclutado de las filas del órgano legislativo. La prohibición de los ministros de ser a su vez legisladores que se verifica en el presidencialismo, deviene una obligación en el parlamentarismo. Es que, al decir de SARTORI, “la característica central y definidora del modelo Washington es un poder ejecutivo que subsiste separadamente (del Parlamento) como un cuerpo autónomo a título propio”<sup>3</sup>.

Nótese, de modo especial, que LOEWENSTEIN incluye al presidencialismo en el menú de las democracias y no de las autocracias. Ello excluye, como se sugirió al inicio, sus desvíos, ya que el presidencialismo se inscribe en la república democrática. Al decir de FIX-FIERRO y SALAZAR-UGARTE:

“Caracterizar al presidencialismo como una alternativa republicana y democrática implica la exclusión conceptual de otros sistemas de gobierno en donde una persona juega el rol de jefe de estado y jefe de gobierno simultáneamente. Regímenes tales como los sultanatos, las dictaduras militares, los sistemas presidencialistas ‘hereditarios’ (ej. Haití bajo los Duvalier o, más recientemente, Egipto, Túnez, Yemen y Argelia), o monarquías ejecutivas (Arabia Saudí y Omán), no pueden ser considerados sistemas de gobierno presidencialistas en un sentido propio”<sup>4</sup>.

2 LOEWENSTEIN, KARL, *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1965, p. 107.

3 SARTORI, GIOVANNI, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Il Mulino, Bolonia, 1996, p. 101.

4 FIX-FIERRO, HÉCTOR y SALAZAR-UGARTE, PEDRO, “Presidentialism”, en ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÁS, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Nueva York, 2012, p. 629.

Además, la constatación de *ingeniería constitucional* es necesaria pero no suficiente. Explica gran parte del fenómeno, pero no su totalidad. Es imprescindible incorporar una variable valorativa, a este diagrama empírico-funcional.

JUAN LINZ examinó las razones de las rupturas democráticas y, dentro de esta matriz, indagó acerca de la incidencia en ellas de las formas gubernativas. En este sentido, asigna al presidencialismo una “doble legitimidad democrática”. Al respecto, señala que:

“La característica básica del presidencialismo es el reclamo total del presidente de una legitimidad democrática. Con frecuencia el reclamo reviste fuertes componentes plebiscitarios, aunque a veces se basa en menos votos del pueblo que los recibidos por muchos primeros ministros en sistemas parlamentarios que conducen gabinetes de minoría (...) El hecho más asombroso es que en un sistema presidencialista, los legisladores, en particular cuando representan partidos bien organizados y disciplinados que constituyen opciones ideológicas y políticas reales para los votantes, también disfrutaban de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de esa legislatura pueda representar una opción política diversa de la de los votantes que apoyan al presidente”<sup>5</sup>.

Este reclamo de una *legitimidad autónoma*, al margen de la fuente parlamentaria, dota al cargo presidencial de un enorme poder tanto simbólico como real, que se traduce en capacidad para desplegar políticas públicas propias.

O sea, que tanto el Congreso como el Presidente aparecen como legítimos:

“En el sistema presidencial hay dos órganos elegidos por sufragio universal: el Poder Ejecutivo o Presidente de la República, de carácter unipersonal, y el Poder Legislativo o Congreso, organizado en dos cámaras o en una sola. Cada uno de ellos goza de legitimidad propia emanada de la decisión de los ciudadanos. Ésta es la división rígida u orgánica de poderes, que en Estados Unidos se combina con la estructura federal y con un Poder Judicial autónomo, centrado en la Suprema Corte de Justicia, órgano independiente, legítimo y eficaz en su desempeño, encargada de velar por la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad. El presidente y el Congreso se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo. El presidente no puede disolver el Congreso cuando lo considere necesario ni convocar a nuevas elecciones, ni el Congreso destituir al presidente y su equipo de gobierno”<sup>6</sup>.

5 LINZ, JUAN J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en LINZ, JUAN J. y VALENZUELA, ARTURO (ed.), *The Failure of Presidential Democracy (The Case of Latin America)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1994, p. 6.

6 ESPINOZA TOLEDO, RICARDO, “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto”, en EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO y ALARCÓN OLGUÍN, VÍCTOR (coord.), *Tratado de Ciencia Política*, Rubi, Anthropos, Barcelona, 2007, p. 190.

### III. RAZONES QUE JUSTIFICARÍAN AL PRESIDENCIALISMO: CARAS Y CONTRACARAS

Muchos de los que enarbolan la bandera del presidencialismo lo han hecho desde la óptica de la eficacia de un modelo difundido. Recordemos, por caso, que JUAN BAUTISTA ALBERDI en *Bases...*<sup>7</sup> alababa a Chile, que “ha encontrado en la energía del poder del Presidente, las garantías públicas que la monarquía ofrece al orden y a la paz, sin faltar a la naturaleza del gobierno republicano. Se atribuye a Bolívar este dicho profundo y espiritual: ‘Los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes’. Chile ha resuelto el problema sin dinastía y sin dictadura militar, por medio de una constitución monárquica en el fondo y republicana en la forma”.

VALADES, que pasa revista al presidencialismo latinoamericano del siglo XIX, puntualiza que:

“Conviene, en todo caso, que no se vea en el ejecutivo latinoamericano decimonónico a seres pintorescos e inextricables. No siempre los presidentes fueron ilustrados; pero por lo general su intención autoritaria y su vocación mesiánica eran efecto, más que causa, de la impotencia social de sus respectivos países. Y es que durante el siglo XIX más que un poder justo se procuró un poder eficaz”<sup>8</sup>.

CARLOS NINO<sup>9</sup>, con sustento empírico en JEAN BLONDEL, aclara que el presidencialismo no es universal ni mucho menos, y que existe la “necesidad de cambiar la presunción, corriente en nuestro medio, de que la configuración presidencialista de un régimen político democrático es normal y generalizada en el mundo contemporáneo. Ello de ninguna manera es así: la inmensa mayoría de las democracias pluralistas que existen en el planeta tienen sistemas parlamentarios o mixtos de gobierno, siendo una marcada minoría las que exhiben regímenes presidencialistas puros (...) Esto quiere decir que los sistemas presidencialistas democráticos son extremadamente raros”.

La eficacia de este sistema también es rebatida por NINO, en cuanto la concentración excesiva del poder en una sola persona la hace contingente a la suerte de esa misma persona, lo cual a su juicio torna a este entramado institucional en frágil y vulnerable, contra la pseudo-imagen del “Ejecutivo fuerte” que —según AGUSTÍN GORDILLO— suele blandirse, como vimos, para defender al presidencialismo.

Se ha sumado a ello el poco auxilio que la figura presidencial ha deparado ya en los procesos pre-autoritarios, o en los de consolidación democrática. En

7 ALBERDI, JUAN BAUTISTA, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Platero, Buenos Aires, 1991, p. 43.

8 VALADES, DIEGO, *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 1994, p. 223.

9 NINO, CARLOS SANTIAGO, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 625.

este campo, empero, hay que necesariamente volver a insistir sobre la falta de información para un análisis global. Por lo demás, y al decir de DIETER NOHLEN, deben también apreciarse en estudios integrales “los beneficios que el sistema ha deparado en largas fases de la historia, y no sólo sus supuestas faltas. También es válido afirmar que el actual presidencialismo latinoamericano no es funcional al desafío de la consolidación democrática, *así como constatar la fuerza de su arraigo en la cultura y en la costumbre política latinoamericana*”<sup>10</sup>.

#### IV. DESVENTAJAS DEL PRESIDENCIALISMO

##### IV.1. *La personalización del poder*

Una crítica muy habitual al presidencialismo es que alimenta liderazgos robustos, en gran medida debido a esa legitimidad autónoma que vimos precedentemente.

La praxis política ha visto, sobre todo a lo largo de la centuria anterior, una progresiva *personalización*. Los predomnios se han mostrado más personales y menos institucionales. FRANKLIN D. ROOSEVELT en Estados Unidos, GETULIO VARGAS en Brasil o JUAN D. PERÓN en Argentina, por citar tan sólo algunos pocos, son ejemplos paradigmáticos de “presidentes fuertes”, más allá de que el parlamentarismo haya también mostrado casos paradigmáticos de jefes de gobiernos onnipoderosos como MARGARET THATCHER en Gran Bretaña o SILVIO BERLUSCONI en Italia.

Ocurre que el desarrollo de los avances tecnológicos en materia de radio y televisión, a mediados del siglo xx, y de Internet, hacia fines del siglo xx y comienzos del siglo xxi, ha potenciado el caudillaje ejecutivo, ya que “vende más” mostrar a un presidente en un acto público breve pero efectista, que una larga y “aburrida” sesión parlamentaria. La figura presidencial, y la hiperpresidencial, se aviene mejor al juego de la *personality politics*, que exalta la actuación del unicazo en detrimento del grupo. Es que:

“Un Presidente desprestigiado, impopular, deshonorado, enfermo, desanimado, perturbado debe seguir gobernando tal vez por dos, tres, cuatro años más. Es obvio que esto afecta la posibilidad de ejercer eficazmente las facultades normativas, de las que el Presidente sigue gozando. Ello socava la legitimidad subjetiva, la eficacia, la efectividad del gobierno y con ello la estabilidad del sistema”<sup>11</sup>.

Algunos autores no han vacilado en apostrofar al sistema presidencialista de “no racional”, en cuanto la Constitución establece “la concentración del poder

10 NOHLEN, DIETER, “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en NOHLEN, DIETER y FERNÁNDEZ, MARIO (ed.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 32 (énfasis agregado).

11 NINO, op. cit., p. 634.

en una persona, de modo que su reemplazo sólo sea posible a costa de una crisis institucional”<sup>12</sup>.

#### IV.2. *La falta de “válvulas de escape”*

El marco institucional que conlleva el presidencialismo impide muchas veces que las coyunturas críticas puedan canalizarse adecuadamente. Tal como lo expresó el Consejo para la Consolidación de la Democracia argentino –que abogó por una fórmula mixta de gobierno– en su segundo dictamen:

“Una de las virtudes de un buen sistema institucional consiste en su plasticidad para enfrentar situaciones de crisis proveyendo válvulas de escape para tensiones que se van incrementando, de modo de impedir que se busquen soluciones fuera del sistema (...) El sistema presidencialista puro es notoriamente deficiente para canalizar tensiones. La concentración de poderes y expectativas en el Presidente (...) hace que las graves crisis se terminen concentrando en su persona y que se llegue a un punto en que la única salida de la crisis consista en su abandono del cargo”<sup>13</sup>.

#### IV.3. *La rigidez*

Los sistemas presidencialistas exhiben una acentuada rigidez, dado que los plazos de desempeño del Ejecutivo y del Legislativo están pautados claramente en el texto constitucional, sin que se puedan acortar por ningún motivo sobreviniente. Ello conduce más que una película de la trama del poder, a una fotografía que queda congelada durante años.

Así, el juego político tiene registros muy diversos al del parlamentarismo:

“El hecho de que el mandato del jefe del gobierno se origine en elecciones populares conduce a un mundo totalmente diferente donde las coaliciones y la duración del gobierno son totalmente irrelevantes. El presidente y la legislatura tienen un período fijo de desempeño y la duración del gobierno, por consiguiente, resulta una cuestión abstracta. El hecho de que el presidente no necesite generar apoyo mayoritario en la legislatura para permanecer en el cargo, a su vez, hace innecesario a los gobiernos de coalición”<sup>14</sup>.

Aun en los Estados Unidos, donde el centro de gravedad del poder reside en el Presidente, muchas veces la agenda de éste es frenada por el Congreso, generándose una “parálisis” (*gridlock*) en el aparato gubernamental (véanse los

12 ZAFFARONI, E. RAÚL, “Presidencialismo y parlamentarismo. Antecedentes históricos”, en RISSO, GUIDO I. (dir.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Político*, Hammurabi, Buenos Aires, 2011, p. 223.

13 AA. VV., *Reforma Constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Eudeba, Buenos Aires, 1987, p. 12.

14 CHEIBUB, JOSÉ ANTONIO y LIMOGI, FERNANDO, “Legislative-executive relations”, en GINSBURG, TOM y DIXON, ROSALIND, *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Elgar, 2011, p. 214.

reiterados “cierres” [*shutdowns*] por falta de autorización presupuestaria en término). GIANFRANCO PASQUINO<sup>15</sup> observa, a mayor abundamiento, que:

“Hoy sabemos que no sólo la Presidencia de los Estados Unidos no se ha vuelto ‘imperial’, como temía SCHLESINGER, sino que, al contrario, a menudo corre el peligro opuesto de no conseguir gobernar, ya que cada una de las expectativas aludidas –jefe efectivo y reconocido de una mayoría congresal, leal y disciplinada– es discutible y siempre, de un modo u otro, se han visto más o menos frustradas. Existen razones políticas, pero también factores institucionales que explican convincentemente por qué es otra la realidad de la Presidencia de los Estados Unidos. La definición que se da a esta otra realidad es la de ‘gobierno dividido’”.

#### IV.4. *El supuesto “carácter contra-mayoritario”*

Algunos autores ponen el acento en que el presidencialismo configura un diseño “contra-mayoritario” de poder. Para esta escuela de pensamiento, la sede natural de la democracia deliberativa es el parlamento. La presidencia aparecería así concebida como un conjunto de mecanismos para contrarrestar las iniciativas originadas en las cámaras legislativas.

En ese orden de ideas y de experiencias, ROBERTO GARGARELLA rastrea las características principales de la Constitución de Filadelfia de 1787, para encontrar sus condimentos “contra-mayoritarios”. Expresiones elitistas de los “Padres Fundadores” “pueden distinguirse en cada una de las cláusulas luego redactadas, y defendidos más tarde en *El Federalista*”.<sup>16</sup> Así: “La institución presidencial es seguramente la que se consideró más importante, en cuanto a la posibilidad de contener los posibles ‘desbordes’ de la mayoría. De allí que, tanto en su forma de elección como en su capacidad de actuación, se le haya dotado de las herramientas necesarias para cumplir con tales propósitos”<sup>17</sup>.

Una institución clave que ejemplificaría esta actitud de los susodichos “Padres Fundadores” es el veto presidencial, que en palabras de ALEXANDER HAMILTON resulta abonado por la experiencia y por la razón:

“La propensión del departamento legislativo de intrusar en los derechos, y absorber los poderes, de los otros departamentos, ha sido sugerida en más de una ocasión. La insuficiencia de un mero delineamiento en pergamino de las fronteras de cada uno también se ha resaltado; y la necesidad de abastecer a cada uno con herramientas constitucionales para su propia defensa también se ha inferido

15 PASQUINO, GIANFRANCO, *Sistemas Políticos Comparados*, Bononia y Prometeo, Buenos Aires, 2004, p. 125.

16 GARGARELLA, ROBERTO, “El presidencialismo como sistema contramayoritario”, en AA.VV., *El presidencialismo puesto a prueba (Con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 88.

17 Ídem, p. 90.



y probado. De estos principios claros e indubitables resulta la procedencia de la negativa, ya sea en forma absoluta o calificada, del ejecutivo sobre los actos de las ramas legislativas. Sin una u otra, el primero estaría absolutamente indefenso contra las depredaciones de las segundas. Podría ser gradualmente desprovisto de sus autoridades por resoluciones sucesivas o verse aniquilado por una sola votación. Y de un modo o del otro, los poderes legislativos y ejecutivos serían rápidamente confundidos en las mismas manos”<sup>18</sup>.

## V. PROBLEMAS DE ESCALA

Generalmente, la discusión entre parlamentarismo y presidencialismo suele darse a nivel estatal, si hay centralización política, o federal, si hay descentralización. Rara vez el debate es planteado en términos de las entidades subnacionales que componen al Estado federal.

Las posibles vías de solución, que han pasado por sistemas mixtos como los llamados “semi-presidenciales”, no se percatan de que tal vez sea más sencillo introducir esos ingredientes en las entidades que componen a una federación.

Usualmente, los Estados o provincias que componen un Estado federal adoptan la misma forma gubernativa que hace suya el gobierno de la federación (en el caso argentino, el presidencialismo<sup>19</sup>). Pero puede ocurrir, dentro del paraguas del cumplimiento del modelo republicano, que se adopte una forma presidencialista (adaptada a escala subnacional, los llamados “minipresidencialismos”) u otra parlamentaria. En este sentido, es de cita obligada la noción suministrada por el juez de la Suprema Corte norteamericana LOUIS BRANDEIS de los estados de la unión como “laboratorios de democracia”<sup>20</sup>. Como ya vimos, ZAFFARONI considera irracional al presidencialismo, y aboga por la implementación del parlamentarismo al menos en el peldaño de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>21</sup>.

## VI. CONCLUSIONES: SIEMPRE EL CONTROL

Consideramos que los problemas aquí tratados son de entidad, pero no *per se* hacen descartable siempre y en todo lugar a la matriz del presidencialismo.

18 HAMILTON, ALEXANDER, “Number 73”, en HAMILTON, ALEXANDER; MADISON, JAMES y JAY, JOHN, *The Federalist Papers*, New American Library, Nueva York, 1961, p. 442.

19 CARNOTA, WALTER F., “Intergovernmental Relations in Argentina: Systemic Confusion and Predominance of the Centre”, en POIRIER, JOHANNE; SAUNDERS, CHERYL y KINCAID, JOHN, *Intergovernmental Relations in Federal Systems (Comparative Structures and Dynamics)*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2015, p. 19.

20 Suprema Corte de los Estados Unidos, 1932, *New State Ice v. Liebmann*, 285 U.S. 262.

21 ZAFFARONI, E. RAÚL, “Por qué no el parlamentarismo”, en ZAFFARONI, E. RAÚL y RISSO, GUIDO I., *Perplejidades del constituyente (A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*, Ediar, Buenos Aires, 2006, p. 314.



No hay, en definitiva, formas de gobierno “ideales” o perfectas, ya que sería un planteo francamente utópico.

En muchos Estados, el gobierno presidencialista es un innegable dato de la realidad. Pero ello no nos conduce a postular, tal como escribimos en coautoría con GERMÁN J. BIDART CAMPOS, que el detentador del órgano Ejecutivo “debería acumular la jefatura del partido oficial, o erigirse en dictador, o imponer un régimen autoritario o totalitario, o alcanzar su predominio con violación de la Constitución o de la división de poderes, o de llegar al poder mediante procedimientos irregulares, o de pretender eternizarse en él en detrimento de las rotaciones, etc.”<sup>22</sup>.

Una cosa es el presidencialismo, puro o mixto, y otra cosa muy distinta es el hiperpresidencialismo. Es que en el primero, hay controles, y en el segundo, no. No debe desestimarse nunca la relevancia del control, ya que como bien anota VALADES, “controlar al poder es un acto de poder”.<sup>23</sup> En definitiva, se ha apuntado que:

“Un aspecto interesante de algunos sistemas presidencialistas, como el de los Estados Unidos, por ejemplo, es que no podría ser posible identificar una fuente única de poder suprema o soberana dentro del gobierno. En los sistemas parlamentarios, la mayoría legislativa es la última autoridad. Pero los frenos y contrapesos en el sistema presidencialista tiende a forzar la cooperación entre las ramas del gobierno e inhibir la imposición de la voluntad de una sola autoridad”<sup>24</sup>.

Se aboga, pues, por un sistema equilibrado. Ni hipopresidencialismos que conducen a la parálisis gubernativa, ni hiperpresidencialismos que desmarcan a la institución presidencial y la llevan al desenfreno.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., Reforma Constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, Buenos Aires, 1987.
- ALBERDI, JUAN BAUTISTA, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Platero, Buenos Aires, 1991.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN J., y CARNOTA, WALTER F., *Derecho Constitucional Comparado*, T. II, Ediar, Buenos Aires, 2000.
- CARNOTA, WALTER F., “Intergovernmental Relations in Argentina: Systemic Confusion and Predominance of the Centre”, en POIRIER, JOHANNE; SAUNDERS, CHERYL y KINCAID, JOHN, *Intergovernmental Relations in Federal*

22 BIDART CAMPOS, GERMÁN J., y CARNOTA, WALTER F., *Derecho Constitucional Comparado*, T. II, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 60.

23 VALADES, DIEGO, *El control del poder*; Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 17.

24 HEINEMAN, ROBERT A., *Political Science: An Introduction*, McGraw-Hill, Nueva York, 1996, p. 158.

- Systems (Comparative Structures and Dynamics)*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2015.
- CHEIBUB, JOSÉ ANTONIO y LIMOGI, FERNANDO, “Legislative-executive relations”, en GINSBURG, TOM y DIXON, ROSALIND, *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Elgar, 2011.
  - ESPINOZA TOLEDO, RICARDO, “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto”, en EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO y ALARCÓN OLGUÍN, VÍCTOR (coord.), *Tratado de Ciencia Política*, Rubi, Anthropos, Barcelona, 2007.
  - FIX-FIERRO, HÉCTOR y SALAZAR-UGARTE, PEDRO, “Presidentialism”, en ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÁS, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Nueva York, 2012.
  - GARGARELLA, ROBERTO, “El presidencialismo como sistema contramayoritario”, en AA. VV., *El presidencialismo puesto a prueba (Con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
  - HAMILTON, ALEXANDER, “Number 73”, en HAMILTON, ALEXANDER; MADISON, JAMES y JAY, JOHN, *The Federalist Papers*, New American Library, Nueva York, 1961.
  - HEINEMAN, ROBERT A., *Political Science: An Introduction*, McGraw-Hill, Nueva York, 1996.
  - LINZ, JUAN J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en LINZ, JUAN J. y VALENZUELA, ARTURO (ed.), *The Failure of Presidential Democracy (The Case of Latin America)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1994.
  - LOEWENSTEIN, KARL, “The Presidency outside the United States: A study in comparative political institutions”, *Journal of Politics*, Vol. 11, N° 3, 1949.
  - LOEWENSTEIN, KARL, *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1965.
  - NINO, CARLOS SANTIAGO, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.
  - NOHLEN, DIETER, “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en NOHLEN, DIETER y FERNÁNDEZ, MARIO (ed.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
  - PASQUINO, GIANFRANCO, *Sistemas Políticos Comparados*, Bononia y Prometeo, Buenos Aires, 2004.
  - SARTORI, GIOVANNI, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Il Mulino, Bologna, 1996.
  - VALADES, DIEGO, *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 1994.
  - VALADES, DIEGO, *El control del poder*, Ediar, Buenos Aires, 2005.

- ZAFFARONI, E. RAÚL, “Por qué no el parlamentarismo”, en ZAFFARONI, E. RAÚL y RISSO, GUIDO I., *Perplejidades del constituyente (A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*, Ediar, Buenos Aires, 2006.
- ZAFFARONI, E. RAÚL, “Presidencialismo y parlamentarismo. Antecedentes históricos”, en RISSO, GUIDO I. (dir.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Político*, Hammurabi, Buenos Aires, 2011.



# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

## I

### *Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*

Dirección

**ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**SERGIO G. FERNÁNDEZ**

---

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - LUIS ARROYO JIMÉNEZ - MARIANO BACIGALUPO SAGGESE  
ANA MARIA BESTARD - FEDERICO CAMPOLIETI - WALTER FABIÁN CARNOTA  
LUIS CASARINI - DARÍO CIMINELLI - PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO  
ISAAC AUGUSTO DAMSKY - NICOLÁS DIANA - GUIDO JULIAN DUBINSKI  
TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ - AGUSTÍN GORDILLO - MIRIAM MABEL IVANEGA  
EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO - ENRIQUE LAVIÉ PICO - XIMENA LAZO VITORIA  
SERGIO MOHADEB - ORLANDO JAVIER MORENO - LUCIANO PAREJO ALFONSO  
JULI PONCE SOLÉ - CLAUDIO MATÍAS POSDELEY - GALA RAMOS  
MARIO REJTMAN FARAH - RICARDO RIVERO ORTEGA - HORACIO ROSATTI  
JOSÉ L. SAID - SILVANA SANTORO - FABIANA HAYDEÉ SCHAFRIK DE NÚÑEZ  
ADRIÁN R. TIMPANARO - JUAN ANTONIO TRAVIESO - GUILLERMO F. TREACY  
ROGELIO W. VINCENTI - FRANCISCO VIQUE



UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Octubre de 2016*

El control de la Actividad Estatal I / Horacio Rosatti ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.

734 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-9-6

1. Derecho Administrativo. I. Rosatti, Horacio. II. Alonso Regueira, Enrique, director. CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina