

PRÓLOGO

Tengo el encargo bastante difícil pero, por otra parte, sumamente grato, de redactar unas líneas para presentar la investigación del distinguido constitucionalista mexicano Diego Valadés sobre *El control del poder*, que es uno de los temas y los problemas más acuciantes de nuestra época, en el atormentado mundo que nos ha tocado vivir en los umbrales de un nuevo siglo y de un nuevo milenio.

Antes de formular unas superficiales reflexiones sobre el libro, diré unas breves palabras sobre el autor. No obstante su juventud, Diego Valadés ha realizado numerosas actividades que para otras personas menos dotadas podrían parecer abrumadoras. Brillante estudiante de derecho, becario e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el que desarrolló una apreciable labor como constitucionalista, al mismo tiempo que desempeñó elevados cargos universitarios, entre otros, los de director de Difusión Cultural, abogado general y coordinador de Humanidades de la misma Universidad.

Además de lo anterior fue designado para ocupar funciones públicas de importancia, como secretario general de gobierno del estado de Sinaloa, embajador de México en Guatemala, funcionario de las secretarías de Salud y de Gobernación, así como del Departamento del Distrito Federal; procurador general de Justicia del Distrito Federal, procurador general de la República y, finalmente, ministro de la Suprema Corte de Justicia. Al terminar dichas actividades, todas ellas con distinción, se reintegró nuevamente como investigador al citado Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del que fue mercedor de una comisión académica para concluir sus estudios de doctorado en derecho en la Universidad Complutense de Madrid, en la que obtuvo su grado con la máxima distinción en el mes de mayo de este año. El libro que ahora comentamos es la tesis revisada de ese doctorado.

Como he mencionado, no obstante todas estas actividades, al parecer tan disímbolas, pero que Diego Valadés ha realizado con el mismo entusiasmo y capacidad, no ha dejado por un momento su vocación principal, que es el estudio del derecho constitucional, sobre el cual ha publicado, además de numerosos artículos y capítulos de libros aparecidos en México y en el extranjero, varios libros muy importantes, entre los cuales podemos mencionar *La dictadura constitucional en América Latina* (1974), *La Constitución reformada* (1987) y *Constitución y política* (1994), todos ellos publicados en México por la UNAM. En todas estas obras el autor ha demostrado su creciente dominio no sólo de la ciencia jurídica sino también de otras disciplinas sociales, particularmente de la ciencia política.

El autor parte de la cuestión básica de la posibilidad de controlar al poder, que en el fondo implica la preocupación secular de evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad la mayor parte de su historia y concentra su análisis en los controles políticos, los que en su concepto son más dinámicos, inteligentes y eficaces, que los controles jurídicos, porque no se desenvuelven mediante tecnicismos propios de estos últimos controles y porque sus resultados suelen producirse de inmediato y con efectos generales.

Con apoyo en la crítica formulada por el notable constitucionalista español Pedro de Vega, en el sentido de que en la doctrina constitucional se ha venido acentuando la tendencia a tratar temas en lugar de abordar problemas, Diego Valadés aborda el problema del control del poder, el cual considera el eje de la vida institucional en nuestro tiempo, ya que otros aspectos, como los derechos humanos, las relaciones sociales, los procesos electorales y la descentralización administrativa y política, han merecido soluciones de corte más duradero y en cierta medida están menos sujetos a las oscilaciones de la política. En cambio, el ejercicio de los controles está condicionado por múltiples factores que tienen que ver con la lucha por el poder y en el poder.

En la doctrina europea contemporánea se ha desarrollado una creciente preocupación por estudiar los problemas relativos a los controles de carácter público, pero esencialmente los que pueden calificarse de “controles constitucionales”, como lo demuestra el excelente libro del constitucionalista español Manuel Aragón Reyes, intitulado *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder* (Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995), en el cual considera al control como elemento inseparable del concepto de Constitución.

No ha ocurrido lo mismo en la doctrina constitucional mexicana, en la cual se ha abordado con mayor intensidad la cuestión relativa a la división de poderes, en su separación tradicional tripartita, tal como lo han consagrado nuestros textos constitucionales, y que culmina con lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución federal vigente, ya que sólo se han hecho intentos aislados para ahondar en la problemática de los controles constitucionales y su complicada distinción respecto de la misma división y del concepto contemporáneo de las garantías constitucionales, pues estas últimas todavía se confunden tanto en la propia doctrina como en la legislación y en la jurisprudencia, con los derechos fundamentales o “garantías individuales”.

En México ha existido una mayor preocupación por los controles jurídicos objetivados, que corresponden a los tribunales, en especial al juicio de amparo, y recientemente a otros instrumentos como las controversias constitucionales, la acción abstracta de inconstitucionalidad, los medios de impugnación electorales y los que aplican los organismos no jurisdiccionales, que en nuestro país son las comisiones de derechos humanos, inspiradas en el modelo escandinavo del *ombudsman*, aunque debemos señalar que el control jurisdiccional constitucional debe estudiarse más a la luz de los recientes procesos constitucionales introducidos y ampliados en nuestro ordenamiento jurídico. Por el contrario, los controles políticos y sociales no se han estudiado con la necesaria profundidad, y sin duda ello se debe a que, como lo afirma Diego Valadés, los controles no constituyen un universo aislado, sino que son simplemente expresión del proyecto constitucional de una sociedad.

Los controles políticos en México han sido descuidados en virtud de que nuestro régimen político inspirado en el modelo presidencial estadounidense, que se implantó en la primera Constitución federal de 1824, con ciertos matices parlamentarios en la de 1857 y con reforzamiento del Ejecutivo en el texto original de la Carta de 1917, ha funcionado en la práctica como sistema “presidencialista”, es decir, con el predominio desorbitado del titular del Ejecutivo, que en ocasiones se transformó en dictadura personal. Hasta muy recientemente, cuando el partido gubernamental perdió su carácter hegemónico y se evolucionó de manera paulatina hacia un sistema pluripartidista, se inició el funcionamiento real de los controles políticos de carácter constitucional, los interorgánicos y los intraorgánicos, de acuerdo con la conocida clasificación del insigne tratadista alemán Karl Loewenstein. Por ello es que resulta de una gran actualidad el magnífico libro que

comento, ya que realiza un estudio profundo de los controles políticos, tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el enfoque comparativo.

Diego Valadés explica que su estudio abarca tres aspectos esenciales: *a)* los problemas que suscita el control del poder; *b)* el control como parte inherente del poder; y *c)* la experiencia constitucional de los ordenamientos constitucionales de Norteamérica, México y España. Esos sectores se desarrollan por medio de otros tres: el control como problema, el control como fenómeno y el control como proceso.

En cuanto al primer aspecto, es decir, *el control como problema*, éste tiene carácter múltiple: implica la configuración normativa de los controles; la oscilante disposición de aplicarlos; la articulación de las fuerzas políticas (partidos, corrientes, medios, liderazgos) que les dan contenido; las expectativas colectivas con relación a la efectividad de la acción gubernamental, los niveles de confianza o de reserva a propósito de la actividad política; el sentido de oportunidad y el compromiso democrático de sus dirigentes. En este capítulo tan significativo, Diego Valadés realiza un análisis muy exhaustivo de temas esenciales como las relaciones de los controles políticos con el poder: legitimidad, democracia, sistema representativo, sistemas presidencial y parlamentario; los partidos políticos y la dinamización de los controles; su vinculación con los medios de comunicación y la opinión pública, la separación de poderes, los límites y el exceso del control, y finalmente, las cuestiones relativas al control y sanción.

El autor destaca este último aspecto de las relaciones entre el control y la sanción en virtud de las dificultades para aplicar sanciones entre sí por parte de los órganos del Estado, problemas que fueron advertidos nada menos que por Kant. En efecto, señala Diego Valadés que los instrumentos de control quedan profundamente condicionados en su ejercicio por criterios de naturaleza política. Por ello, los partidos, los medios de comunicación y la sociedad civil asumen una relevancia que no podrá justificarse de otra manera, ya que se trata de verificar, matizar, atestiguar y a veces impulsar el uso del poder coactivo del Estado, por el Estado y en contra del Estado.

La segunda parte del estudio se refiere al *control como fenómeno*, y en este sector el autor considera que uno de los problemas medulares de los sistemas políticos es el concerniente a la forma en que el poder es susceptible de ser controlado. Certeramente afirma Diego Valadés que aun cuando la discusión moderna reporta el origen del tema al momento de los planteamientos de Locke y Montesquieu, en especial por sus aportaciones de la

teoría de la separación de los poderes y de los balances y contrapesos que deben existir en el ejercicio de las funciones del poder, el problema va más allá de su enunciación doctrinaria y está en el centro mismo del ejercicio del poder.

En primer lugar, el autor efectúa un examen de la evolución histórica del problema del control en Platón, Aristóteles, Heródoto, Cicerón, Marco Aurelio, Hobbes y Montesquieu. En segundo término, analiza la función del control en sus diversos aspectos, entre ellos la esencia de la relación entre los órganos del poder, que Diego Valadés examina en sus cuatro dimensiones: su origen, su forma, su ejercicio y su control. Y en cuanto al control propiamente dicho, se refiere a los problemas relativos a la soberanía y la separación de poderes, a las modalidades y distorsiones del control, así como a las funciones del poder y control, para llegar a la conclusión de que en los nuevos sistemas constitucionales lo que se procura no es limitar las facultades de unos para favorecer a otros, sino robustecer las de todos, de acuerdo con la larga experiencia acumulada a partir de los sistemas paradigmáticos como el de Westminster, el parlamentario francés y el norteamericano. En el curso del siglo XX se han ido elaborando nuevas y enriquecedoras experiencias y de éstas la más innovadora fue la aportada por la V República francesa. A continuación el análisis se extiende a los temas de control y responsabilidad, Estado de derecho y orden.

La tercera parte de la cuidadosa investigación del constitucionalista mexicano se refiere al *control como proceso*, que desarrolla, como hemos dicho, por medio del estudio del funcionamiento de los controles políticos en los ordenamientos constitucionales de España, Estados Unidos y México. Este examen comparativo es de gran importancia para entender, en primer lugar, la forma como operan los mencionados controles políticos en sus diversas dimensiones, y en dos regímenes diversos, el español como un sistema de gobierno parlamentario y el norteamericano de naturaleza presidencial, que es el que tomamos en cuanto modelo, y en segundo término, para conocer con mayor precisión nuestro sistema constitucional, ya que los tratadistas mexicanos a veces olvidan que no es posible percibir los matices de nuestro ordenamiento si no tenemos la referencia de otros regímenes políticos.

La utilidad del estudio comparativo se demuestra con las agudas observaciones de Diego Valadés sobre el sistema de controles políticos establecidos en nuestra Constitución, y describe la evolución desarrollada en los últimos años, que ha sido muy acelerada, de manera que en la actualidad

existe un sistema presidencial en transición, en el cual se observa la propensión hacia un mayor equilibrio de los órganos del poder, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto en la esfera local como en las entidades federativas, así como la iniciación del funcionamiento de los controles interorgánicos que se habían debilitado en virtud del predominio excesivo del propio Ejecutivo.

Como resultado de su extraordinaria investigación, Diego Valadés formula consideraciones finales de gran interés y hondura, entre las que sólo mencionaremos algunas. Destaca la observación de que por relevante que sea su función los controles no son una panacea, ya que los problemas del poder tienen muchas causas y requieren de soluciones muy complejas. Cualquier planteamiento reduccionista sería, además de infundado, ingenuo. El constitucionalismo contemporáneo cuenta con instrumentos, entre ellos los de control, adecuados al propósito de regular el ejercicio del poder; esos instrumentos deben actuar de manera complementaria y no ser considerados oposiciones excluyentes. Esta aclaración la consideramos de gran trascendencia, ya que en ocasiones la doctrina mexicana pone el acento en alguno de los instrumentos de control con el desconocimiento de los otros, o bien no analiza la necesidad de su coordinación. Así ha sucedido por ejemplo con el juicio de amparo, como control constitucional de carácter jurídico, ya que se ha pretendido que por sí solo pueda realizar un equilibrio de poderes. Más recientemente las comisiones de derechos humanos se han visto como un remedio universal y otro tanto ocurre en la actualidad con los controles políticos legislativos.

Otra reflexión que merece destacarse es la que formula Diego Valadés en el sentido de que durante la etapa formativa del constitucionalismo el déficit de efectividad de la norma suprema se atribuía a la propia norma, y se buscaba un rápido remedio mediante su sustitución. Eso fue lo que ocurrió en Latinoamérica durante el siglo XIX y lo que provocó el fenómeno que se ha calificado como "inflación constitucional". Por el contrario, señala el autor, en el siglo XX las constituciones se han hecho más duraderas (al menos relativamente) y los problemas de su aplicación ya no son localizados en el interior de la norma sino en las resistencias políticas del entorno.

Una aclaración de Diego Valadés que nos parece novedosa y certera se refiere al carácter predominantemente adjetivo de los controles políticos constitucionales, pues afirma que los instrumentos de control son en buena medida el capítulo procesal de la política, ya que a través de ellos los

agonistas (protagonistas y antagonistas) ajustan sus diferencias, miden el alcance de sus fuerzas, ponen a prueba su influencia pública, exhiben al oponente, someten sus argumentos al veredicto mayoritario, y liberan sus propias expectativas. Al respecto, señala el autor que en materia de control sólo son sustantivas las normas que establecen la facultad de los órganos del poder para equilibrarse y limitarse mutuamente a efecto de proteger la libertad individual y colectiva de los gobernados. Esas normas suelen ser las que contienen el principio de separación orgánica de las funciones. Pero los instrumentos constitucionales que dinamizan esas normas son, todos, de naturaleza adjetiva.

Una conclusión que consideramos de gran significado se hace consistir en que una de las características de las instituciones procesales es su posibilidad de intercambio por lo que, en cuanto a los sistemas de gobierno, el parlamentario no deja de serlo por adoptar instrumentos creados por el sistema presidencial, ni éste se modifica por incorporar los que ideó el parlamentario, en tanto que no afecten la fuente de legitimidad de cada sistema.

Otra observación de Diego Valadés que debe resaltarse es la relativa a que la precisión en el enunciado normativo de los instrumentos de control tiene una consecuencia importante: los controles permiten reducir el margen de discrecionalidad de la autoridad política, y el rigor técnico con el que estén construidos y expresados ayuda a atenuar, a su vez, la discrecionalidad de los agentes políticos que los utilizan. De no ser así, se genera un círculo vicioso que acentúa los aspectos patológicos del ejercicio del poder y en lugar de limitar la arbitrariedad, la magnifica, en perjuicio de las libertades.

Otro aspecto esencial que aborda el autor en sus reflexiones finales se refiere a la tipología de los controles, que examina en sus diversos encuadramientos. En una primera clasificación señala los controles materiales y formales; unidireccionales y bidireccionales; orgánicos y funcionales; preventivos y correctivos, perceptibles e imperceptibles, así como constitucionales y paraconstitucionales. En una segunda división, se refiere a las siguientes categorías: *a)* por su naturaleza: controles obligatorios y potestativos; *b)* según su objeto: controles constructivos y limitativos; *c)* en relación con sus efectos: vinculatorios e indicativos; *d)* de acuerdo con su frecuencia: sistemáticos y esporádicos; *e)* en relación con su forma: verbales y formales; *f)* en cuanto a sus agentes: colectivos y selectivos; *g)* de acuerdo

con sus destinatarios: generales o singulares, y *h*) de acuerdo con su oportunidad: previos, progresivos y posteriores.

La bibliografía general de la obra es muy amplia y se puede calificar sin exageración de exhaustiva. Asombra la gran cantidad de obras consultadas por el autor como apoyo para realizar su investigación, que seguramente le llevó largo tiempo. Pero lo más importante no es la erudición, que es considerable, sino la profundidad del análisis de Diego Valadés al abordar un tema tan complicado.

Además, se debe señalar otra cualidad del libro que se comenta, y que no es el menor de sus aciertos. Nos referimos a la claridad y elegancia en el manejo del idioma castellano por Diego Valadés, quien siempre se ha distinguido por su buena pluma. Los juristas tenemos fama de escribir de manera rebuscada, no pocas veces petulante y en ocasiones oscura. Con su estilo sencillo pero al mismo tiempo persuasivo, el autor demuestra que el derecho no está reñido con la literatura sino que por el contrario, puede enriquecerla.

No obstante el breve comentario que he podido realizar de la importante obra de Diego Valadés, del mismo se desprende que se trata de un estudio fundamental de los controles constitucionales, predominantemente políticos; que debe considerarse una etapa significativa en el análisis de una cuestión esencial del constitucionalismo contemporáneo, y por ello que servirá de consulta para los juristas iberoamericanos y particularmente los mexicanos, debido a que esta materia adquiere cada vez más trascendencia en la etapa de transición o de evolución que se está efectuando tanto en las normas constitucionales como en la realidad política de nuestro país, ya que será indispensable reflexionar sobre los controles constitucionales que empiezan a practicarse en nuestro ordenamiento.

Ciudad Universitaria, junio de 1998

Héctor FIX-ZAMUDIO