

Capítulo V. Importantes tipos de Estado en la actualidad ..	
§ 41. La democracia parlamentaria	413
§ 42. La democracia presidencial de los EUA	426
§ 43. La república de soviets en la URSS	438

Capítulo V. Importantes tipos de Estado en la actualidad

§ 41. La democracia parlamentaria

§ 23. *W. Bagehot*, Die englische Verfassung (ingl. 1867) al. 1971; *C. Schmitt* VL, 303 ss.; *I. Jennings*, The British Constitution, 1941, ⁵1966; *F. Glum*, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich, 1950, ²1965; *Maunz-Zippelius*, §§ 10 V, 38, 42 I (bibl.); *H. Morrison*, Regierung und Parlament in England... (ingl. 1954) al. 1956; *E. Friesenhahn, K. J. Partsch*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), 1 ss., 74.; *I. Jennings, G. A. Ritter*, Das britische Regierungssystem, 1958, ²1970; *Loewenstein* VL, 81 ss., 467 ss.; *K. Kluxen* (ed.), Parlamentarismus, 1967, ⁵1980 (bibl.); *K. Loewenstein*, Staatsrecht und Staatspraxis in Grossbritannien, I 1967; *Th. Stammen* (ed.), Strukturwandel der modernen Regierung, 1967; *N. Gehrig*, Parlament-Regierung-Opposition, 1969; *G. Loewenberg*, Parlamentarismus im polit. System der BRD, 1969; *Scheuner* St. 317 ss.; *K. v. Beyme*, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1970; *Herzog*, 242 ss., 264 ss.; *G. Schmid*, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, 1971; *S. A. de Smith*, Constitutional and Administrative Law, 1971, ³1977; *G. A. Ritter*, Parlament und Demokratie in Grossbritannien, 1972; *N. Achterberg*, Das Parlament im modernen Staat, DVB1 1974, 698 ss.; *H. Wasser*, Parlamentarismuskritik vom Kaiserreich zur Bundesrepublik, 1974; *H. Valentine* (ed.), Parliaments of the World, 1976; *Stern*, § 22; *H. Widder*, Parlamentarische Strukturen im polit. System, 1979; *H. Händel*, Grossbritannien, I 1979; *S. Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979.

Es principio fundamental del sistema parlamentario que el gobierno se apoye en la confianza de los representantes de elección popular y que sea permanentemente responsable ante el parlamento. De este modo, la idea democrática debe realizarse en grado más alto que en los Estados no parlamentarios (ejemplo de los cuales es la democracia presidencial de los Estados Unidos de América). Por ello, en estos últimos resulta más

factible el principio de la división de poderes, gracias a la posición más independiente del gobierno. Lo cierto es que el contenido específicamente democrático del sistema parlamentario ha aflorado claramente apenas en la evolución más reciente. Las raíces tempranas de esta forma de Estado se encuentran en otra parte.

I. Sobre la historia del parlamentarismo

Th. Smith, De Republica Anglorum, 1583, ed. 1906; *W. Cobbett*, The Parliamentary History of England, 1806 ss.; *R. Gneist*, Das englische Parlament in tausendjährigen Wandelungen, 1886, ²1886; *J. Hatschek*, Englische Verfassungsgeschichte, 1913; *R. Redslob*, Die parlamentarische Regierung in ihrer echten und unechten Form, 1918; *K. Loewenstein*, Der britische Parlamentarismus, 1964; *K. Kluxen*, Das Problem der politischen Opposition, 1956; *H. Schill*, Die Stellung des Richters in Frankreich, 1961, 38 ss., 72 ss.; *K. Kluxen*, Geschichte Englands, 1968; *W. Jäger*, Politische Partei und parlamentarische Opposition, 1971; *H. Rausch* (ed.) Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, I 1980, II 1974; *K. Bosl* (ed.), Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, 1977; *H. Boldt*, en: GGb IV, 649 ss.

Históricamente hablando, el parlamentarismo se ha desarrollado a partir de un antagonismo entre gobierno y parlamento, a partir de la idea de someter al gobierno al control de un parlamento.

Encontramos el término "parlamento" en la Francia del siglo XIII, cuando la expresión *Parlament du Roi* denomina al tribunal del Rey en París. Este dictaba sus sentencias según el derecho consuetudinario y las leyes reales que había inscrito en su registro. Este registro ofrecía al tribunal un motivo para cercionarse de que las leyes del rey estuvieran en consonancia con los principios reconocidos del Derecho y la justicia. Si no lo estaban, a juicio del tribunal, éste, podía negar provisionalmente la inscripción y reconvenir al rey, derecho que se derivaba de su función como consejero del rey. Encontramos aquí los orígenes de un "derecho de revisión judicial"; no obstante, a partir de ellos no se desarrolló un control plenamente eficaz, pues el rey podía superar dichas objeciones y forzar el registro, particularmente si se presentaba personalmente en el tribunal y ordenaba la inscripción.

Más viable resultó el germen de otra especie de "parlamentarismo", que pasó del control estamental del gobierno a uno democrático y el cual se perfeccionó en Inglaterra. Tiene como antecedente, en el período sajón, el "consejo de los sabios" (*das witenagemot*), al cual recurría el rey tratándose de los asuntos de gobierno. Después de la conquista normanda, el lugar de esta asamblea consultiva lo ocupó un consejo, convocado por el

rey, que se componía de dignatarios eclesiásticos y señores feudales temporales. La Magna Carta de 1215 desempeñó un papel en la evolución del parlamentarismo, en cuanto confirmó el derecho que tenían los estamentos de aprobar impuestos para recaudar derechos de escudo o subsidios, se requería el consentimiento de la totalidad de los vasallos afectados, los cuales se reunían en el consejo común (arts. 12, 14). Alrededor de la mitad de ese siglo, esta asamblea responde ya al nombre de *parliament*. En las décadas subsecuentes, los barones reclaman un control más amplio sobre el gobierno.

Después del levantamiento de 1264, Simón De Montfort, el cabecilla de los barones rebeldes, se hace cargo de los asuntos de gobierno y, en 1265, convoca al Parlamento también a los representantes de la nobleza menor (*gentry*) del campo y la ciudad. Luego de la restauración de la monarquía, Eduardo I siguió el ejemplo de Montfort y, a partir de 1295, introdujo en el Parlamento a los representantes de la *gentry* y de las ciudades (*boroughs*) que de algún modo constituían un contrapeso de los *lords*. La *Gentry* y los *boroughs* se fusionaron en los *Commons*; así, en el siglo XIV empezaron a destacarse como instituciones propias la Cámara Baja (*House of Commons*) y la Cámara Alta (*House of Lords*).

La espina dorsal de la influencia parlamentaria siguió siendo el principio de que los impuestos sólo podían ser recaudados con la aprobación del parlamento. Este principio fue ratificado y ampliado en repetidas ocasiones, así, por *confirmatio* de 1297 y por medio del estatuto de 1314; pero no siempre fue estrictamente respetado durante la época del ya incipiente absolutismo. El derecho del parlamento a legislar tuvo un origen separado, aunque algo confuso: en ocasiones como derecho de colaboración en la legislación real; en otras en concurrencia con un poder de dictar decretos propios del rey; finalmente, obstaculizado todavía por el derecho del monarca, como miembro del parlamento, a vetar una ley aprobada, negándole su apoyo; esta facultad la ejerció la Reina Ana, por última vez en 1707, y después cayó en desuso. En torno a la historia del desarrollo de estos derechos del Parlamento, deben destacarse dos documentos: un estatuto de Eduardo II del año de 1322, declara ya que los asuntos que atañen al pueblo y al reino deben ser discutidos, aprobados y decretados por el Parlamento, a través del rey, con el consentimiento de los prelados, condes y barones, así como de los comunes ("*the commonalty of the realm*"), conforme había sido costumbre hasta el momento. Dos y medio siglos más tarde, Sir Thomas Smith, secretario de Estado en la era isabelina, presenta un concepto muy amplio de las atribuciones

del Parlamento. Su definición refleja el importante papel que Enrique VIII otorgara al Parlamento, poniéndolo al servicio de sus planes de reforma. Como nunca antes lo había sido en el pasado, la legislación parlamentaria se convirtió en instrumento de la política, en este caso respecto de la separación de Roma y la regulación de las cuestiones conexas. Sir Thomas sacó la siguiente conclusión: "El supremo y absoluto poder en el reino reside en el Parlamento... El Parlamento deroga antiguas leyes, crea otras nuevas, dicta disposiciones sobre asuntos pasados y por venir, modifica los derechos y posesiones de las personas privadas, legitima a los bastardos, establece normas de religión, cambia pesas y medidas, determina el orden de sucesión al trono, define derechos discutidos... fija subsidios, tributos, impuestos y gravámenes, otorga perdón y absolución... sentencia o libera a aquellos a quienes el rey presenta a juicio" (1583, II 1).

En la época de los Tudores, el Parlamento no se presenta como simple asamblea de los representantes de ciertos estamentos o distritos, sino como representación de toda la nación, una concepción que ya venía elaborándose con anterioridad (§ 24 III 1). Precisamente a partir de ella fundamenta Sir Thomas Smith la amplia competencia del Parlamento, porque éste "representa y detenta la potestad de todo el reino... todo inglés se considera presente en él, ya sea en persona o a través de un representante o apoderado... y el consentimiento del Parlamento se tiene por voluntad de cada uno" (1583, II 1); cfr. también Quaritsch, 437 ss.).

El parlamentarismo inglés adquirió sus rasgos definitivos en el siglo XVII. Este proceso se inició con el intento de los primeros Estuardos, Jacobo I y Carlos I, de imponer un régimen absolutista, siguiendo el modelo del continente, pero chocaron con la resistencia del Parlamento. Mediante la *Petition of Rights*, este último logró arrancar de Carlos I, en 1628, la promesa de que serían respetados los antiguos derechos y libertades del país. Las continuas disputas entre el rey y el Parlamento condujeron primero a su disolución (1629), después a un gobierno sin parlamento que duró once años, y, por último, tras el conflicto del rey con el Parlamento Largo que había sido convocado otra vez en 1640, a la revolución puritana y a las guerras civiles inglesas. Después de decapitado Carlos I, Inglaterra fue declarada *Commonwealth*, es decir, república (1649), para caer entonces en el absolutismo del Parlamento Largo, cuya pretensión de autoridad ilimitada, sin embargo, se vio nuevamente trastornada en esta ocasión, por Cromwell.

Dos años después de la muerte de Cromwell, el hijo de Carlos I subió al trono con el nombre de Carlos II. A pesar de los reve-

ses que hubo de soportar el parlamentarismo, gracias al talento táctico de Carlos II, no se perdió todo el poder ganado por el Parlamento desde la revolución puritana.

Después de que Jacobo II fuera echado del trono por la Gloriosa Revolución de 1688, sin un solo golpe de espada, la idea monárquica contaba todavía con partidarios suficientes como para persuadir al Parlamento de ofrecer la corona a Guillermo III y María de Orange. El hecho mismo de que éstos ascendieran al trono en virtud de una resolución del Parlamento, debió conferir a éste un gran peso en su relación con el rey. Además, la designación tuvo lugar bajo las condiciones formuladas en la *Declaration of Rights* (1689). Este documento, convertido en ley como *Bill of Rights*, disponía, entre otras cosas, que el rey respetaría las leyes; que no podría suspenderlas en lo general, ni dispensar su cumplimiento en el caso particular; que sólo podía cobrar impuestos con autorización legal; que podía conservar un ejército permanente únicamente con consentimiento del Parlamento y que no podía obstaculizar las elecciones libres para el Parlamento y la libertad de palabra en él. El Parlamento, como órgano legislativo y de control, sería el contrapeso del poder ejecutivo (§ 31 II).

En esa época de actividad e influencia crecientes del Parlamento, se sitúan los inicios del partido político moderno. En el Parlamento comenzaron a cristalizar dos orientaciones políticas. La tendencia conservadora de los *Tories* recibió la huella de los representantes de la Iglesia oficial y de los grandes terratenientes, y pretendía mantener, en lo posible, los privilegios heredados de la monarquía. Sus contrincantes políticos eran los *Whigs*, provenientes principalmente de los círculos de los "round-heads" que habían luchado del lado del Parlamento contra el rey en la guerra civil. Con la democratización creciente de las elecciones, que toma fuerza apenas en el siglo XIX y culmina en el XX, los partidos se vieron obligados a organizarse cada vez más con miras a la contienda electoral, y a formular un programa político que sirviera como base del programa de gobierno en el siguiente periodo legislativo (§ 24 III 2).

En las décadas que siguieron a la Gloriosa Revolución fue desarrollándose la forma del gobierno de gabinete, que es característica del parlamentarismo moderno. Durante el periodo de Sir Robert Walpole (1721-1742), el gabinete interno se formó a partir del grupo de funcionarios de la corona; quedó constituido por un reducido número de figuras políticas, encabezadas por Walpole mismo como Primer Ministro.

La estrecha dependencia del gobierno, respecto del Parlamento, fue resultado de la competencia legislativa y del derecho presupuestario (*Budgetrecht*) de este último. Esta dependencia

dio origen a la costumbre de que el rey formara el gabinete con los dirigentes del partido mayoritario. Si bien los miembros del gabinete son comisionados de Su Majestad, de hecho permanecen en su cargo el tiempo que gocen del apoyo de la Cámara Baja. Cuando ya no cuentan con él, se ven obligados a presentar su dimisión al monarca, cediendo el paso a sus contrarios, que ahora tienen en su favor a la mayoría. Las elecciones de 1708 y 1710 provocaron un cambio de ministros, condicionado por la agrupación de los partidos en el Parlamento. Cuando Walpole cae (1742), el poder del Parlamento se ha consolidado a tal grado que, desde entonces, la corona se ve en la necesidad de confiar la formación del gabinete a personas gratas a la Cámara Baja. Del año de 1782 proviene el procedimiento de una petición formal de censura en la Cámara Baja; frente al trasfondo histórico de la pérdida de las colonias norteamericanas, fue ejercitado en aquel entonces contra el Primer Ministro *Lord Worth*, teniendo por resultado la renuncia de éste. (Tal procedimiento se anunciaba ya en la moción de censura presentada, sin éxito, contra Walpole, en 1741).

Por todo lo anterior, el parlamentarismo pareciera haberse convertido en un sistema de dependencia unilateral del gobierno respecto del Parlamento. Sin embargo, la inventiva política de los ingleses supo hallar una salida para no dejar al gobierno totalmente a merced del Parlamento. El derecho de disolver el Parlamento, fundado hasta entonces en la prerrogativa del rey, pudo aprovecharse como llamamiento al pueblo y, por tanto, como instrumento de democracia. La Cámara Baja no ejercía su poder por propio derecho, sino que reunía a los representantes del pueblo; si no estaba conforme con el gabinete, éste podía dar la vuelta al "asador", provocar la disolución del Parlamento y solicitar el apoyo del pueblo. En el año de 1784, el Primer Ministro William Pitt el Joven sentó un precedente de este procedimiento. En la práctica ocurre que, cuando ha perdido la confianza del Parlamento, el Primer Ministro no renuncia, sino que propone al jefe de Estado la disolución de la Cámara Baja y la convocatoria a nuevas elecciones para que el pueblo, al elegir simpatizantes u opositores del gabinete, manifieste si comparte la opinión de éste o la del Parlamento disuelto. Si elige representantes cuya mayoría está nuevamente en desacuerdo con el gabinete, entonces se acaba la partida, los ministros renuncian a sus cargos y son reemplazados por los dirigentes de la oposición. Este método presupone, en todo caso, que se considere determinante en última instancia la voluntad política directamente emanada del pueblo y no la de la representación popular. Recurrir al pueblo introduce un factor de democracia directa en el juego político.

II. El modelo fundamental de organización del sistema parlamentario

§§ 31: 36 II 3; *K.H. Mattem*, Grundlinien des Parlaments, 1969; *N. Achterberg*, Grundzüge des Parlamentsrechts, 1971; *U. Thaysen* Parlamentarisches Regierungssystem in der BRD, 1975, ²1976;

Sobre 2; *H. Karehnke*, Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Ressortprinzip und Kabinettsgrundsatz, DVBl 1974, 101 ss. (bibl.); *Stern*, § 31 IV.

En el sistema parlamentario es el Parlamento, en teoría, el que controla al gobierno. En la realidad constitucional, el partido o coalición de partidos que han salido vencedores en las elecciones parlamentarias, constituyen la fracción más numerosa tanto en uno como en el otro. De este modo, el gobierno y "su" fracción se aproximan a una unidad de cooperación, mientras que el ejercicio de las funciones de control parlamentario se deja primordialmente a la oposición (III 2). Dentro del gobierno ocupa una destacada función el primer ministro quien es comúnmente jefe, o cuando menos miembro de la directiva del "partido del gobierno".

El ejercicio de las funciones de gobierno en el sistema parlamentario debe contemplarse bajo dos aspectos: por un lado, la relación entre gobierno y Parlamento; por el otro, es de interés la estructura "interna" del gobierno.

1. Gobierno y Parlamento. El hecho de que el gobierno deba contar con la confianza del Parlamento, tiene un aspecto personal y uno funcional.

a) Desde el lado *personal*, el requisito de la confianza parlamentaria desempeña un papel ya en la formación de gobierno. En este punto existen diversos grados de dependencia formal, ya que en un extremo de la escala tendríamos, por ejemplo, el nombramiento del primer ministro y de los ministros restantes (que aquél propone) por el jefe de Estado, vinculado convencional y fácticamente a las relaciones de mayoría en el Parlamento, pero sin la aprobación formal de éste (Gran Bretaña). En el otro extremo se sitúa la elección, por el Parlamento mismo, del primer ministro y de los ministros que éste propone. La Ley Fundamental de Bonn sigue un camino intermedio: el Canciller Federal es electo por el Parlamento a propuesta del Presidente Federal; éste nombra a los ministros a propuesta del Canciller (sin aprobación del Parlamento) (arts. 63, 64 LF).

El gabinete es formado, entonces, por los dirigentes del partido mayoritario o de una coalición de partidos. De este modo prevalece, al mismo tiempo, la decisión de los electores en favor de alguno de los equipos de gobierno que los partidos han presentado previamente (§ 23 II 3). Por regla general, los miembros del gobierno ocupan también un escaño en el parla-

mento. El estrecho lazo personal entre el Parlamento y el gobierno fortalece, por un lado, la coordinación política de ambos órganos; sin embargo, por el otro contraviene el postulado de la incompatibilidad y, en consecuencia, el principio de división de poderes (§ 31 II).

El gobierno requiere, además, de la confianza personal de la mayoría en el Parlamento, ya que éste puede obligarlo a renunciar mediante un voto de censura. En caso de presentarse tal crisis de confianza, el gobierno puede darle vuelta al "asador" y provocar la disolución del Parlamento. La constitución puede señalar como posibles destinatarios de un voto de no confianza, ya sea al gabinete completo, al jefe de gobierno o también a los ministros en particular. El parlamentarismo de Bonn ha cuidado de otorgar al Canciller una posición fuerte dentro del gabinete y, a un mismo tiempo, de vigorizar su situación frente al Parlamento. Después de las malas experiencias en el Estado pluripartidista de la época de Weimar, se ha dado a la responsabilidad parlamentaria del gobierno una configuración tal que no ponga en peligro la continuidad de los gobiernos. El Parlamento Federal (*Bundestag*) sólo puede expresar su censura al Canciller Federal mediante la elección, por la mayoría de sus miembros, de un nuevo Canciller (art. 67, inciso 1 LF). Así, pues, la posición del gobierno actual sólo puede ser vulnerada, si se asegura que sea reemplazado al punto por un nuevo gobierno.

b) Respecto de sus diversas *funciones*, el gobierno parlamentario no solamente está sujeto al control del Parlamento, sino que depende de su cooperación.

De ahí deriva, por lo pronto, un derecho del Parlamento a ser informado y que puede ejercerlo mediante interpelaciones.

El gobierno necesita de la cooperación del Parlamento, sobre todo para llevar a cabo su política (se trata aquí de una dependencia que se presenta igualmente en los sistemas no parlamentarios, como en la democracia presidencial de los EUA):

Probablemente sea tarea propia del gobierno elaborar, armonizar entre sí, delimitar y modificar los objetivos supremos de la acción estatal en la respectiva situación histórico-política, así como la de considerar y disponer los medios políticos y jurídicos para la realización de estos fines, ya sea bajo la forma de proyectos de ley o mediante la planeación de medidas de política exterior (§ 31 III). Sin embargo, la aprobación de las leyes, la ratificación de los tratados internacionales y la decisión sobre la guerra y la paz se reservan al Parlamento, que de este modo confiere su forma obligatoria a la política gubernamental (cfr. por ejemplo, los arts. 59, inciso 2; 77, 115a, 115l, incisos 2 y 3 de la Ley Fundamental de Bonn).

A ello se agrega la competencia del parlamento para acordar todos los ingresos y egresos del Estado mediante la ley de presupuesto; de esta manera puede controlar y limitar la capacidad de acción del gobierno en el aspecto financiero.

Debido al movimiento obligado (*Zugzwang*) que una política gubernamental, resultado de la planeación, implicaría de hecho para el Parlamento, se requiere que éste participe más en los procesos preliminares de orientación política (§ 36 II 1).

2. La organización interna del gobierno. Desde el punto de vista típico-ideal, el gobierno puede estructurarse conforme a principios diversos: como órgano monocrático (§ 14 IV 1), como órgano colegiado (§ 14 IV 2) o, mediante división del trabajo, como órgano en el que cada miembro del gobierno dirige independientemente un ministerio (ámbito de negocios) que se le ha confiado ("principio de cartera"). El modelo monocrático estaría representado por la estructura-interna del gobierno (no parlamentario) del presidente de los EUA (§ 42 II 2). El Consejo Federal suizo está organizado primordialmente según el principio de colegialidad, si bien es cierto que sus resoluciones son preparadas mediante división del trabajo; también es posible delegar ciertos asuntos en los departamentos y oficinas inferiores, para su despacho (art. 103 de la Constitución federal suiza de 1874). Finalmente, el principio de cartera puro muestra un déficit de coordinación tan evidente, que resulta inadecuado como esquema puro de organización.

La Ley Fundamental de Bonn optó por una combinación del "principio de canciller" (facultad de decisión del Canciller Federal), y los principios de colegialidad y de cartera (art. 65 LF): Las directivas de la política son fijadas exclusivamente por el Canciller Federal. Dentro del marco así delimitado, los asuntos del gobierno federal se despachan según el principio de cartera, es decir, mediante división del trabajo; en consecuencia cada ministro federal dirige por sí y bajo responsabilidad propia los asuntos de su cartera. El principio de colegialidad interviene cuando surgen diferencias de opinión entre los ministros federales, que son resueltas entonces por el gobierno actuando como colegio. Este principio tiene aplicación también en los casos en que la Ley Fundamental establece o admite un acuerdo del gabinete (§ 15 del Reglamento interno del gobierno federal alemán de 1951).

III. El control parlamentario en la realidad constitucional moderna

Scheuner St. 366 ss.; *U. Lohmar*, Das hohe Haus, 1975; *A. Ruch*, Das Berufsparlament, 1976.

Sobre 1: § 37.IV; *M. Weber*, GesPolSchr, 339 ss.; *J. Odewald*, Der parla-

mentarische Hilfsdienst, 1967; B. Beutler, Die Entlastung des britisches Parlaments im Rechtsetzungsverfahren, DOV 1975, 85 ss.; H.J. Quick, Organisationsformen des wissenschaftlichen Beratung des Parlaments, 1976. B. Lutterbeck, Parlament und Information, 1977; E. Benda, Zukunftsfragen der parlamentarischen Demokratie, ZParl 1978, 510 ss.; H. Matthes, Information der Parlamente: Was kann die Datenverarbeitung leisten? ZParl 1978, 495 ss.

Sobre 2; P. Gerlich, Parlamentarische Kontrolle im politischen System, 1973, 296 ss.; H.P. Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, I 1974, § 9; H. Qberreuter (ed.), Parlamentarische Opposition-Ein internationaler Vergleich, 1975; H.G. Schumann (ed.), Die Rolle der Opposition in der BRD, 1976 (bibl.).

El funcionamiento del control parlamentario en la realidad constitucional de hoy es mucho más complejo de lo que permite suponer la simple contraposición de gobierno y parlamento.

I. Parlamento y burocracia ministerial. La multiplicación y complejidad de las tareas del Estado le han dado a la burocracia una delantera creciente en relación con el Parlamento. La burocracia ministerial, especializada y totalmente organizada que tiene a su disposición el gobierno, funciona con mayor precisión y conocimiento desde el punto de vista técnico, que una asamblea de políticos no organizada mediante división del trabajo (§ 37 I, IV). Con el fin de acortar esta ventaja técnica de la burocracia y, consecuentemente, del gobierno, el Parlamento mismo tuvo que valerse de la especialización con división del trabajo. Esto condujo a que una gran parte de la labor parlamentaria se desplazara hacia los comités, lo cual contribuyó indudablemente a hacer más objetiva esta labor. Max Weber (*GestPolSchr*, 343; EP, 109 s.) tenía razón: únicamente la "escuela de labor intensiva frente a las realidades de la administración, que el político ha de resolver en las comisiones de un poderoso Parlamento activo y en la que ha de acreditarse, convierten a dicha asamblea en un laboratorio de selección de políticos que no sean meros demagogos, sino trabajadores objetivos". Por otro lado, dicha especialización está sujeta a límites, no solamente por el número relativamente pequeño de sus miembros, sino por la función misma del parlamento:

El Parlamento debe considerar en sus decisiones, tan ampliamente como sea posible, los puntos de vista e intereses presentes. El trabajo en comités especializados encubre, no obstante, el riesgo de la subrepresentación de intereses y puntos de vista. La tramitación descentralizada de asuntos entorpece también la integración de las medidas particulares en una concepción política global. Estos inconvenientes no desaparecen por el hecho de que la última decisión recaiga en el Parlamen-

to, que usualmente está ya prejuiciado por la decisión previa de los comités.

Si la labor parlamentaria se traslada en grado excesivo a los comités, conforme a la práctica constitucional actual, se pierde además su carácter público. De esta manera acabaría por atrofiarse un elemento esencial del parlamentarismo clásico, a cuyo paradigma pertenece la publicidad del discurso. Junto con la publicidad de la labor parlamentaria se desvanece el efecto de integración que debiera emanar de los debates y decisiones parlamentarias hacia la comunidad política.

Por tanto, la necesidad insoslayable de la especialización de la labor parlamentaria entra en conflicto con la función del parlamento como "el gran foro de los debates sobre alta política y como el sitio en que los múltiples deseos y metas del pueblo son asimilados entre sí y reducidos a un denominador" (M. Webb; cfr. Partsch, 1958, 79).

Un problema central es el suministro de suficiente saber objetivo para los parlamentarios. "En un parlamento que sólo puede ejercer la crítica, sin poder procurarse el conocimiento de los hechos... sólo tienen la palabra, ya sea la demagogia ignorante o la impotencia rutinaria (o ambas a la vez)" (M. Weber, *op. cit.*, 342 s; EP, 109). Aunque no satisfactorios del todo, son importantes instrumentos para proveer a los parlamentarios del saber técnico necesario el derecho de encuesta y la ya mencionada delegación de una gran porción de la labor parlamentaria en los comités especializados. Con el fin de procurar a los parlamentarios de asesoría técnica especial, se ha llegado a poner a su disposición un equipo propio de especialistas. Sin embargo, aun esto tiene sus límites, ya que, para poder competir con el saber técnico de la burocracia ministerial, este equipo por su parte, tendría que convertirse en un extenso aparato burocrático. Pero entonces, conforme están las cosas, se desplazaría hacia este aparato una influencia considerable. Su subordinación al parlamento sería tan poco capaz de obstaculizar su peso propio como lo es la responsabilidad parlamentaria del gobierno de excluir la influencia propia de la burocracia ministerial. — A través de bancos de datos puede cubrirse, mejor de lo logrado hasta el momento, el requerimiento de información para los parlamentarios. Pero gracias a su mayor saber técnico, la burocracia ministerial lleva obviamente la delantera en la instalación de sistemas electrónicos de información y en el certero aprovechamiento del material almacenado.

La manera más efectiva de elevar el nivel de la labor parlamentaria sería descargarla de los detalles insignificantes y concentrarla en las decisiones principales. En el campo de la creación de derecho, esto llevaría a ampliar la competencia regla-

mentaria del ejecutivo, pero no siempre será fácil separar lo importante de lo irrelevante, ya que muchas veces el diablo acecha en el detalle. Una ampliación de las facultades reglamentarias del Ejecutivo significa una desviación adicional del esquema de división de poderes que, de todos modos, no funciona ya en su forma "clásica" (§ 31 IV). Implica sobre todo, restringir aún más el postulado democrático de la aprobación de las normas de obligatoriedad general por la representación popular, esto es, en un procedimiento por el cual la oposición puede someter a debate, *coram populo*, los puntos de crítica y llevarlos a la luz pública (véase *infra* 2). Para mantener el control democrático habría que otorgar al Parlamento cuando menos la posibilidad de anular, antes de su publicación, los decretos expedidos con motivo del otorgamiento de poderes más amplios; igualmente habría que conceder a la oposición el derecho de solicitar esa casación. Como ejemplo puede citarse el *negative procedure* en el *laying procedure* de la práctica parlamentaria inglesa.

2. **Control parlamentario y régimen de partidos.** Frente a la sencilla imagen-guía del control del gobierno por el Parlamento, se opone actualmente el hecho de que gobierno y mayoría parlamentaria se hallan fuertemente entrelazados. Normalmente constituyen una unidad de poder dominada por un partido o una coalición y cohesionada por la disciplina de partido, todo lo cual impide frecuentemente percibir un antagonismo efectivo entre el Parlamento y el gobierno (§ 31 IV). El jefe del partido vencedor es, por regla general, también el jefe del gabinete. Si el partido del gobierno o la coalición disponen de la mayoría de las diputaciones y si, además, impera en ellos la disciplina de partido, no parece, en realidad, quedar mucho del control parlamentario, ya que en estos casos la oposición no reúne el número necesario de votos para lograr una moción de censura del Parlamento. "*parliament is a fiction*", reza la lacónica conclusión que alguna vez expresara Lloyd George.

Aun en los casos en que un poderoso partido del gobierno domina en el Parlamento, el gobierno mismo se halla sujeto a un eficaz control. El propio control interno del partido — sobre todo a través de las diversas "alas" y "corrientes" en el grupo dirigente — desempeña un papel nada despreciable en este sentido, especialmente en los partidos de mayores dimensiones. En la República Federal de Alemania, este tipo de control ha provocado el relevo del Canciller Federal en reiteradas ocasiones; reacciona, sobre todo, ante una pérdida de popularidad del gobierno y actualiza de este modo su vinculación a la opinión pública, que examinaremos a continuación. La espectacular línea del frente en el conflicto parlamentario no corre entre el

gobierno y el Parlamento en su conjunto, sino entre aquél y la oposición. El papel de ésta no consiste únicamente en exponer y criticar las deficiencias de la política gubernamental, sino también en desarrollar y proponer alternativas positivas.

Ya que la oposición es el factor verdaderamente funcional del control parlamentario de los poderes, se le deberían conceder determinados derechos de información y control, con independencia de sus dimensiones (y de la mayoría). Piénsese, por ejemplo, en el derecho de solicitar se convoque al Parlamento; además, en un derecho de interpelación, en el derecho de una mayor participación en los procesos de planeación y orientación políticas con efectos a largo plazo (§ 36-II 3); igualmente en un derecho de expresión plenamente adecuado al papel de la oposición; en un derecho de veto contra las irregularidades en el procedimiento parlamentario normal; en el derecho de exigir la instalación de comités de investigación y, finalmente, en el derecho de solicitar la revisión, por un tribunal constitucional, de los actos del parlamento y el gobierno. Por otra parte, la oposición debería contar, de modo privilegiado, con un servicio auxiliar de información científica, en compensación de que los partidos en el gobierno pueden aprovechar (a través de éste) el saber técnico de la burocracia ministerial.

Es obvio que las posibilidades de acción de la oposición son limitadas. Siendo minoría en el Parlamento, se verá normalmente superada si basta una mayoría simple de votos para una resolución. Solamente cuando un acuerdo del parlamento requiera una mayoría calificada (como es el caso en algunos Estados para la reforma constitucional), los votos de la oposición serán suficientes, por lo común, para actuar al menos como "minoría de bloqueo" (*Sperrminorität*) y ejercer así un control directo sobre las decisiones de mayor peso.

La palanca más importante del control parlamentario reside en que la oposición se enfrenta al partido del gobierno en la próxima elección parlamentaria como oponente en igualdad de circunstancias, para obtener, lo mismo que aquél, el "recibo" por su desempeño en el periodo legislativo transcurrido. La oposición, vencida en el parlamento, se contenta pensando que el "día de elecciones es día de pago". Con miras a la próxima elección, tanto el gobierno como la oposición deben intentar mantener de su lado o ganarse a la opinión pública. Por ello, el gobierno se ve obligado a satisfacer, con todos sus actos, la voluntad probable del pueblo y a convencerlo con sus argumentos, mientras que, al mismo tiempo, la oposición tiene la oportunidad de desarrollar mejores alternativas y de atraer en su favor a la opinión pública. Gracias a esta retroalimentación de la acción gubernamental con la opinión pública, la oposición

puede influir indirectamente sobre el gobierno durante el período legislativo actual, si logra que sus tesis tengan amplia repercusión. En los debates parlamentarios entre gobierno y oposición, no solamente opera el valor numérico de los votos emitidos en un caso particular, sino también el poder de convicción de los argumentos esgrimidos. Estos argumentos son expuestos aún a sabiendas de que no se hará cambiar directamente la opinión del contrario, en cuyo caso el discurso se pronuncia "ventana afuera", solicitando el apoyo de la opinión pública para las siguientes elecciones. El derecho de exponer mejores alternativas, la posibilidad de parlamentar, de donde toma su nombre el parlamento, adquiere así un trasfondo real.

El control del parlamentarismo de partidos no se ejerce por un pleno que, como un todo, produce laboriosamente una opinión mayoritaria mediante una argumentación racional, con base en la cual examine críticamente la conducta del gobierno. En el pleno más bien se enfrentan polémicamente alternativas políticas prefabricadas en buena medida: aquí, del lado del partido mayoritario, la presentación y apología de la política gubernamental y allá, por parte de la oposición, crítica y contrapuestas. Este control es particularmente efectivo al término del período legislativo, en que las elecciones inmediatas implican, en cierto modo, un ajuste global de cuentas; vive, en último extremo, del componente plebiscitario del sistema (§ 23 II 3).

§ 42. La democracia presidencial de los EUA

J.H. Ferguson, D.E. McHenry, The American System of Government, 1947, ¹²1973; R.K. Carr et al., American Democracy, 1961, ⁶1971; W.H. Riker, Schwäche und Stärke der Demokratie (ingl. 1953) al. 1956; K. Carstens, Grundgedanken der amerikanischen Verfassung und ihre Verwirklichung, 1954; E. Griffith, Wie Amerika regiert wird (ingl. 1954) al. s.l.; K. Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Ver. Staaten, 1959; E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, 1960, ⁵1976; K. Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Ver. Staaten, 1959; E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, 1960, ⁵1976; K. Loewenstein, US-Staatspolitik und Verfassungsrecht 1955-1964, Jör, 1964, 1 ss.; K. v. Beyme, Das repräsentative Regierungssystem der Ver. Staaten, 1967; R. A. Dahl, Democracy in the US, 1967 ¹1976; K. H. Kahrs, US-Anatomie, 1972; K.L. Shell, Das polit. System der USA, 1975; D.P. Kommers et al., Continuity and Change in American Constitutional Development 1964-1976, JöR 1976, 281 ss.; P.H. Merkl, D. Raabe, Polit. Soziologie der USA, 1977; L.H. Tribe, American Constitutional Law, 1978.

I. E pluribus unum

The Federalist (ingl. 1788) esp. 1957; R.A. Dahl, Vorstufen zur De-

mokratie-Theorie (ingl. 1956) al. 1976; *Loewenstein* VI., 109, ss.; 367 ss.;
H. Steinberger, *Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, 1974,
 91 ss.

La democracia presidencialista de los E.U. prescinde de la responsabilidad del gobierno ante el cuerpo legislativo electo por el pueblo, para dar así la mayor efectividad al principio de la división y el control de los poderes. Fue bajo los auspicios de temor frente a la concentración del poder que se reunieron en asamblea, en el año de 1787, los 55 delegados convocados a Filadelfia para dar una nueva Constitución federal a la Confederación norteamericana. Se consideraba que el remedio contra la acumulación del poder, aun en manos de una asamblea electiva, era un sistema ramificado de división y barreras entre los poderes, incluido su equilibrio federativo (*Federalist*, núms. 47 s., 51). Según palabras de Jefferson, importaba hallar una forma de gobierno cuyos poderes estuvieran divididos y equilibrados de tal modo entre distintos cuerpos de magistrados, que ninguno pasara de sus límites legales sin ser contenido y reprimido eficazmente por los otros (*Loewenstein* V., 110; *TC*, 153).

La combinación de múltiples instancias políticas debe preservar y restaurar, en caso de perturbación, la armonía del proceso político. El inestable equilibrio en la distribución del poder comporta el desplazamiento del centro de gravedad de las decisiones políticas hacia el Presidente o hacia el Congreso, dependiendo de su apoyo en la opinión pública. También de la Suprema-Corte pueden provenir decisiones fundamentales respecto de ciertas cuestiones que agitan la vida pública. La "inestabilidad organizada" del sistema político no solamente contribuye a controlar el poder, sino que se considera la razón misma de la vitalidad y la fuerza renovadora del sistema.

Un punto esencial de la teoría constitucional norteamericana es la idea del compromiso como forma de vida política (§ 26 II). Los intereses individuales deben organizarse sobre la base de la libertad de desarrollo personal, de opinión y de credo, y competir en los diversos niveles del Estado federal en el intento de imponer sus objetivos. Hasta el momento, no son las organizaciones partidistas centralizadas las que arreglan y median en la compensación de intereses, sino que ésta se busca directamente en los distintos foros de la organización federal.

Esta fuerte "particularización" de la política conduce, en numerosas ocasiones, a que los compromisos no sean el producto equilibrado de intereses dignos de consideración, sino que se originen o fracasen bajo la influencia desproporcionada de fuerzas particulares. Dicha particularización puede acarrear, en general, una carencia de liderazgo y de compensación

equilibrada de intereses en el nivel nacional, particularmente cuando los intereses parciales son representados por grupos de gran fuerza. Bajo las circunstancias dadas, sucede ocasionalmente que una evolución errónea tenga que asumir la dimensión de un conflicto públicamente discutido antes de que se movilizan las fuerzas restauradoras del sistema político. Esto también demuestra que un sistema político que confía excesivamente en la autorregulación de las exigencias sociales, no siempre satisface plenamente la necesidad de regulación y previsión de las sociedades industrializadas modernas (§ 35 I). — En política exterior, a veces se duda de que la clarividencia esté siempre en aptitud de imponerse a tiempo sobre los intereses particulares y así, por ejemplo, se plantea la cuestión de las probabilidades de supervivencia de una política poderosamente influida por fuerzas particulares, frente a la consecuente política mundial de un rival equiparable.

En este punto es manifiesto un problema fundamental (que en forma algo más atenuada comparten todas las democracias pluralistas): el que en tales sistemas la perspectiva de triunfo de un político en las elecciones depende decisivamente de que antes haya estado en posibilidad de establecer compromisos "populares" y aceptables para los grupos de mayor influencia. Semejante sistema obliga al político (que pretende conservar sus medios de acción) a ocuparse más de los próximos comicios que de la próxima generación, y sería tonto reprochárselo. Una concepción política que ofrece a los grupos y ciudadanos incomodidades e incluso sacrificios en el presente a cambio de ventajas en el largo plazo, únicamente tendrá perspectivas de realización si logra ganarse el consenso de la mayoría (§ 26 V 2). El sistema descansa sobre la opinión optimista de que esto es posible, si bien, sólo en la medida necesaria para sobrevivir. Según parece, este optimismo debe afrontar todavía su prueba más difícil.

II. El modelo fundamental de organización

E.S. Corwin et al., *The Constitution and what it means today*, 1920, ¹³1974; *C.H. Pritchett*, *The American Constitution*, 1959, ²1968; *R. Pariser*, *Das Öffentliche Recht... der Ver. Staaten*, 1965; *B. Schwartz*, *A Commentary on the Constitution of the US*, 1963; *S. Magiera*, *E. Kölsch* (citado en el § 22 II 3).

Sobre 1: *R. Young*, *The American Congress*, 1957.

Sobre 2: *E.S. Corwin*, *The President*, 1940, ⁴1957; *Fiber III*, 159 ss.; *R.F. Feno*, *The President's Cabinet*, 1959; *J.E., Kallenbach*, *The American Executive*, 1966; *Th. E. Cronin*, *The State of the Presidency*, 1975; *R. Steinberg*, *Politik und Verwaltungsorganisation*, 1979, 31 ss.

Sobre 3: *W.E. Binkley*, *President and Congress, 1937*, 1962; *St. Horn*, *The Cabinet and Congress, 1960*; *J.P. Harris*, *Congressional Control of Administration, 1964*, 1973; *J. Hartmann*, *Präsident und Kongress in den Ver. Staaten*, JöR 1977, 459 ss.

Sobre 4: *B.R. Wright*, *The Growth of American Constitutional Law, 1942*, reimpr. 1967; *B. Schwartz*, *The Supreme Court, 1957*; *R.G. McCloskey*, *The American Supreme Court, 1960, 1971*; *F.W. Scharpf*, *Grenzen der richterlichen Verantwortung, 1965*; *H.J. Schafer*, *Inhalt und Grenzen der richterlichen Gewalt nach der Verfassung der Ver. Staaten, 1968*; *W. Haller*, *Supreme Court und Politik in den USA, 1972*.

Se tenía la creencia de que una democracia presidencial, en la que los órganos del Estado -- el cuerpo legislativo, el presidente y la jurisdicción -- se coordinan en un nivel de similar jerarquía, daría mayor eficacia al sistema de *checks and balances*.

1. **El Congreso (art. I de la Const. E.U.).** El poder legislativo está en manos del Congreso, constituido por dos cámaras, la de Representantes y el Senado. La primera fue concebida como representación de todo el pueblo, mientras que el Senado se creó como representación de los diversos estados que integran el Estado federal. Se trata, entonces, de un verdadero sistema bicameral, ya que una ley debe ser aprobada por ambas cámaras. De este modo, un mecanismo de control debía operar dentro del mismo órgano legislativo, cuyo poder parecía particularmente amplio. Los miembros de la Cámara de Representantes son electos por el pueblo por un período de dos años, uno por cada circunscripción electoral. — En un principio, los senadores eran nombrados por las legislaturas de cada estado, pero a partir de 1913, son electos también en forma directa por la población de cada entidad federativa, por un período de seis años (Enmienda XVII). Con el fin de asegurar la mayor continuidad posible en su composición y en la conducción de sus asuntos oficiales, el Senado se renueva cada dos años en una tercera parte. Son dos senadores por cada entidad federativa, independientemente de su número de habitantes, de modo que Alaska tiene tantos senadores como el estado de California, aunque con un sexto de su población. La ejecución esquemática del principio federativo, ocasiona que los estados pequeños y sus intereses particulares estén sobrerrepresentados en relación al número de sus habitantes (Loewenstein 1959, 205 ss.).

El principio de la división de poderes se expresa también en la práctica rigurosa del postulado de la incompatibilidad. Nadie puede ser nombrado para un empleo al servicio de los Estados Unidos mientras dure el término por el cual fue electo (art. I, sección 6 Const. E.U.).

La división de poderes se expresa visiblemente en la ausencia de la banca del gobierno en el Congreso, a diferencia de lo que ocurre en un parlamento. Las pequeñas encuestas y consultas en el parlamento no tienen cabida en el Congreso, pero su función es ampliamente satisfecha por la comparecencia e interrogatorio, ante los comités del Congreso, de los miembros del poder ejecutivo y de otros ciudadanos.

2. **El presidente (art. II Const. E.U.).** El poder ejecutivo se deposita en el presidente, quien reúne en su persona las funciones de Jefe de Estado, jefe de gobierno y supremo comandante militar. El gobierno norteamericano no es entonces un órgano colegiado de varios ministros, sino que su estructura es monocrática. Los jefes de los *departments*, reunidos en el "gabinete" del presidente, son nombrados por éste con aprobación del Senado, pueden ser removidos libremente, su voto es únicamente de carácter consultivo, están sujetos a las instrucciones del presidente y son responsables ante él. Por otra parte, no existe la responsabilidad parlamentaria del presidente frente al Congreso.

La independencia del poder del presidente resulta notoria. Este no recibe su encargo de manos de la legislatura, sino de un cuerpo de electores que es electo cada cuatro años con el único propósito de nombrar al presidente.

El número de electores por cada estado es el mismo de sus diputados y senadores en el Congreso. La organización federal es la causa de que las elecciones presidenciales tampoco resulten ser la votación mayoritaria de toda la población, en razón de que los estados miembros poco poblados se hallan sobrerrepresentados por sus senadores y, en consecuencia, por los electores (en relación con el número de sus habitantes) (II 1), pero también porque, en cada estado, el partido que recibe la mayoría de los sufragios de los votantes, postula todos los electores de ese estado (Loewenstein 1959, 295).

Hoy día, los partidos políticos y sus electores suelen comprometerse con determinados candidatos a la presidencia a través de una preselección (*nomination*), de manera que la elección posterior aun siendo indirecta, ha venido a ser, de hecho, una decisión directa del pueblo en favor de los candidatos que se le presentan. Dicha (*nomination*), se desarrolla en varias etapas: en cada entidad federativa se nombran delegados a las convenciones nacionales de los partidos y a menudo estos delegados son ya partidarios de determinados candidatos presidenciales. La elección de estos delegados se realiza, conforme a las leyes de cada estado, a través de las llamadas *presidential primaries* de las cuales, las "open primaries" poseen el carácter de una elección popular general. Los delegados así designados deciden

entonces en la convención nacional de sus partidos, el candidato por el cual deben votar los electores de ese mismo partido. Al elegir al presidente, los electores tradicionalmente se han atenido a la *nomination* de su partido.

En consecuencia, el procedimiento de elección indirecta del presidente no cumple en la actualidad con la función que le asignaron los padres de la Constitución, a saber, que después de la decisión de los votantes, se discutiera nuevamente en el círculo de electores sobre el candidato más apto para el cargo de presidente. Por ello, hoy día se realizan esfuerzos tendientes a sustituir la elección indirecta por la directa.

Si ninguno de los candidatos presidenciales obtiene la mayoría absoluta, la Cámara de Representantes elige al presidente sólo entre los tres candidatos con mayor número de votos en el procedimiento electoral anterior. La Cámara de Representantes vota por estados, teniendo la representación de cada uno de ellos derechos a un voto (Enmienda XII); puede darse el caso, entonces, de que un candidato superado por los otros en la elección popular, alcance la mayoría de votos en esta vuelta electoral.

El presidente dura en su cargo cuatro años. Nadie puede ser electo para ocuparlo en más de dos ocasiones; el vicepresidente que haya ocupado o ejercido las funciones de presidente durante más de dos años, sólo puede ser electo una vez más para ese cargo (Enmienda XXII).

El vicepresidente de los Estados Unidos es electo en igual forma que el presidente, en la misma vuelta electoral y como miembro del mismo partido. El vicepresidente preside el Senado y sucede al presidente si éste fallece o abandona el cargo antes de terminar su período; el sucesor de un vicepresidente que deja prematuramente el cargo, es designado por el presidente y ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes mediante resolución mayoritaria (Enmienda XXV).

3. Interdependencia de gobierno y Congreso. A pesar de la amplia autonomía del gobierno y el Congreso, existen entre estos órganos múltiples lazos de interdependencia, que hacen del orden constitucional norteamericano no solamente un sutil sistema de freno mutuo de los poderes, sino también de coordinación y entrelazamiento recíprocos.

Así, el presidente interviene en el procedimiento legislativo mediante un derecho de veto contra todas las leyes que apruebe el Congreso. Su veto únicamente puede ser superado por una mayoría, difícil de alcanzar, de dos terceras partes en ambas cámaras (art. I, sección 7 Const. E.U.). A través de este derecho, el presidente participa actualmente en la legislación

en mayor medida de lo que hubieran imaginado los creadores de la Constitución norteamericana, porque lo ha ejercido con creciente frecuencia, no sólo contra las leyes que le parecen objetables desde el punto de vista jurídico-constitucional, sino también contra aquellas que son indeseables por razones políticas. Sin embargo, la Constitución no concede al presidente el derecho de iniciar una ley, carencia compensada en gran parte por la posibilidad que tiene éste de recomendar al Congreso, en su informe anual sobre el estado de la Nación, la discusión de aquellas medidas que estima necesarias y convenientes (art. II, sección 3 Const. E.U.). Aparte ha venido desarrollándose la práctica de que los legisladores parciales al gobierno introduzcan en el Congreso los proyectos de ley que aquél elabora.

Por otro lado, el Congreso también ejerce derechos de control y de opinión frente al poder ejecutivo. Tiene el derecho de iniciar el juicio político de responsabilidad oficial (*impeachment*) (art. I, sección 4 Const. E.U.) que desempeñara algún papel en el "Escándalo Watergate". Los jefes de los *departments* precisan la confirmación del Senado, misma que es normalmente otorgada. De mayor importancia es la ratificación de los tratados internacionales (art. II, sección 2 Const. E.U.), así como la actividad de los comités de investigación (véase *supra* 1). Sin embargo, la facultad de aprobar el presupuesto (art. I, sección 9 Const. E.U.) se revela en este contexto como eminencia gris del derecho constitucional.

4. **La Suprema Corte.** Corresponde al supremo tribunal federal (Suprema Corte) y a los demás tribunales, el ejercicio del poder judicial. La Suprema Corte adquirió relevancia política a partir de que reclamó para sí la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes y declarar su inaplicabilidad en el caso de que fueran contrarias a la Constitución (Loewenstein 1959, 418 ss.). Esta evolución se inició bajo la gestión del juez Marshall como *Chief Justice*, cuando por primera vez se declaró, en el año de 1803, la anticonstitucionalidad de una ley federal (*Marbury vs. Madison*, 1 Cranch 137, 1803). Jefferson no se hallaba complacido por esta situación, pues opinaba que si un tribunal era la última instancia en toda cuestión constitucional, ello conducía al despotismo de una oligarquía judicial. En la realidad, este derecho de revisión convierte a los tribunales en un importante factor de poder, junto con los órganos legislativo y ejecutivo. En virtud de esta particularidad, y no sin gran exageración, se ha llamado "gobierno de los jueces" al régimen norteamericano.

Aun conforme al esquema constitucional original, sería difícil soslayar un derecho de revisión limitado. El juez está sometido a la Constitución y a la ley y, en tanto no se dé a una ley

cualquiera el poder de modificar la Constitución, el juez puede enfrentar el conflicto de deberes entre obedecer a la Constitución o a una norma legal contraria a ella y, lógicamente, en este caso sólo puede fallar en favor de la norma superior y en contra de la norma de jerarquía inferior.

El reproche de que el ejercicio del derecho de revisión judicial constituye una usurpación de poder, estará justificado si, en casos dudosos, el tribunal antepone su interpretación de la Constitución a la del legislador, y hablamos de tales casos dudosos cuando una norma constitucional deja a la hermenéutica un cierto margen, dentro del cual una interpretación puede fundarse tan bien (o no mejor) que la otra. El tribunal puede respetar este ámbito de posibles interpretaciones constitucionales como margen de discrecionalidad del legislador (*judicial self-restraint*), pero también adoptar por sí mismo una de las interpretaciones factibles, anteponiéndola a la interpretación igualmente sostenible, del legislador (esto es, que no es rebatible mediante argumentos plenamente convincentes), y, apoyado en esto declarar la inconstitucionalidad de la ley. En este segundo supuesto el tribunal usurpa verdaderamente una facultad discrecional que en el Estado con división de poderes, incumbe al legislador por estar más ajustada a sus funciones (§ 31 II 2).

Hubo épocas en que la Suprema Corte y su jurisprudencia perseguían, bajo el ropaje de la interpretación constitucional, una política jurídica determinada que trastornaba los objetivos de política jurídica y social del legislador. Así, por ejemplo, el tribunal desechó en 1857 la regulación de la emancipación de los esclavos en el Pacto de Missouri, por contravenir la garantía constitucional de la propiedad (Enmienda V) (*Dred Scott vs. Sanford*, 19 How. 393, 1857). En el año de 1905 declaró la nulidad de una reducción legal a la jornada de trabajo porque contravenía las garantías constitucionales de libertad y propiedad (Enmienda V; *Lochner vs. New York*, 198 US 45/1905). Además, obstaculizó la legislación del *New Deal* de F.D. Roosevelt durante su primer período presidencial. Sólo hasta después se impuso la práctica, en un principio extrema, del *judicial self-restraint*.

A través de la práctica crucial de la interpretación constitucional (que no necesariamente ha de invadir el ámbito de la discrecionalidad legítima del legislador), la Suprema Corte se ha convertido en un órgano esencial para la evolución del derecho constitucional, tanto así que en broma se ha dicho que es una comisión permanente para la reforma constitucional. De este modo, la práctica constitucional estadounidense ha encontrado un camino para adaptar cautamente la Constitución

a las cambiantes condiciones sociales y políticas sin tener que poner siempre en movimiento el rígido procedimiento de una reforma constitucional formal (art. V Const. E.U.).

5. **El equilibrio federativo de los poderes.** A la distribución de competencias entre los órganos federales, determinada por el principio del equilibrio de los poderes, se suma la estructura federal del Estado, que implica, por su parte, un complicado sistema de compensación del poder entre la federación y los Estados miembros. Frente al sistema horizontal de *checks and balances* entre los órganos federales, se levanta uno vertical entre la Federación y las entidades federativas.

El esquema de competencias de la Constitución federal confiere algunas atribuciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales del Estado total a los órganos federales (art. I, sección 8; art. II; art. III, sección 2 Const. E.U.) y cede las facultades restantes a los Estados miembros (Enmienda X). Pudiera parecer así que las diversas entidades federativas soportan el gran peso de las funciones estatales, pero nos hace meditarlo mejor el poder de disposición de la federación en asuntos exteriores (cfr. art. I sección 10 Const. E.U.) y el hecho de que el presidente detente el mando supremo sobre todas las fuerzas armadas (art. II sección 2 Const. E.U.). En la realidad constitucional, el centro de gravedad del poder estatal se ha desplazado cada vez más hacia la federación (véase *infra* III 1).

III. El sistema de checks and balances en la realidad constitucional moderna

Sobre 1: H. Ehringhaus, Der kooperative Föderalismus in den Ver. Staaten, 1971; M. D. Reagan, The New Federalism, 1972.

Sobre 2: H. D. Jarass, Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament in den USA, en: Die Verwaltung, 1976, 94 ss.

Sobre 3: V. O. Key, Politics, Parties and Pressure Groups, 1942, ⁵1964; F. J. Greenstein, The American Party System and the American People, 1963, ²1970.

La situación política y social de los Estados Unidos se ha transformado enormemente desde la entrada en vigor de su Constitución. Esto ha ocasionado significativos desplazamientos de fuerza en el refinado sistema de equilibrio, tanto vertical como horizontal, de los poderes. Los motivos de ello fueron, en particular, el surgimiento de los partidos modernos y el enorme crecimiento de las funciones económicas y sociales del Estado. Esta segunda circunstancia debía traer consigo, por razones mismas de una tramitación eficiente de los asuntos en una burocracia coordinada y especializada — por tanto, también en el gobierno federal — un incremento en funciones e influencia. En la relación entre Federación y Estados, esto significa un im-

pulso hacia el fortalecimiento del poder central y, en la relación entre Congreso y gobierno, una tendencia hacia el fortalecimiento del ejecutivo.

1. Fortalecimiento del poder central. Desde la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos puede advertirse, a grandes rasgos, una tendencia hacia el fortalecimiento creciente del poder federal. En una etapa temprana de esta evolución la jurisprudencia de la Suprema Corte, parcial a la federación bajo John Marshall, convirtió el concepto de "*implied powers*" (art. I sección 8, inciso 18, Const. E.U.) en el vehículo de la expansión de las competencias federales. Asimismo, una interpretación amplia de la *Commerce-clause*, que otorgaba al Congreso el derecho de regular el comercio con las naciones extranjeras y entre las diversas entidades federativas (art. I, sección 8 Const. E.U.), fue un útil instrumento para fortalecer el poder federal. Desde el punto de vista del poder político, el desenlace de la Guerra de Secesión significó la consolidación del poder federal. Ambas Guerras mundiales fortalecieron igualmente el sentimiento de pertenencia nacional. Más tarde resultó de especial gravitación el inevitable aumento, en la era tecnológica, de los problemas económicos y sociales suprarregionales que requieren una solución a nivel nacional. Así, por ejemplo, los grandes sindicatos presionaron en favor de una regulación federal uniforme de las condiciones de trabajo. Los programas de subvención de gran escala sirven también para que la federación lleve a cabo proyectos a nivel suprarregional; por lo común, al asignar recursos impone ciertas contribuciones que le permiten dirigir y controlar el empleo de estos recursos mediante instrucciones y facultades de vigilancia que son independientes de sus competencias legislativas. Finalmente, la cláusula de bienestar de la Constitución (art. I, sección 8 Const. E.U.), ofrece a la Federación un punto de partida para la prosecución de sus fines por medio de medidas fiscales, no sólo por el efecto directo de freno o estímulo que los impuestos y exenciones tienen en el ámbito social y económico, sino también porque de este modo se obtienen recursos financieros que, como tales, pueden emplearse para fortalecer el poder federal.

Al igual que en otros Estados federales, los nexos cooperativos entre la federación y los Estados miembros desempeñan un importante papel en los Estados Unidos (§ 39 I 3). También el moderno federalismo norteamericano se caracteriza cada vez más por la interdependencia y cooperación entre los órganos federales y los Estados miembros. Tal cooperación se produce particularmente en los casos en que los proyectos regionales son financiados con auxilio de subsidios federales. Tradicional-

mente ha existido en los Estados Unidos una interdependencia de los intereses y aspiraciones regionales con la política federal, por el hecho de que los candidatos al Senado y la Cámara de Representantes son postulados por organizaciones de partido altamente descentralizadas y regionalmente encuadradas. De esta manera los miembros del Congreso permanecen ligados, en medida considerable, a los intereses particulares de su región, los cuales deben incorporar convincentemente en la política federal, si pretenden conservar oportunidades de reelegirse (cfr. también 3).

2. El Congreso y la burocracia. También el Congreso se ve confrontado con la burocracia profesional del ejecutivo, numéricamente muy superior y altamente especializada (cfr. § 41 III 1). El Congreso debe, pues, asegurarse una amplia autarquía técnica, si pretende emplear frente a aquélla sus instrumentos legislativos y presupuestarios de control, con alguna eficacia y autoridad. Para este fin ha desarrollado técnicas de trabajo que le faciliten llegar a un juicio experto.

El Senado y la Cámara de Representantes tienen un gran número de comités permanentes, cuyo campo de actividades se coordina en gran parte con los correspondientes *departments* del gobierno. De este modo existen en cada Cámara, por ejemplo, un comité de aprobación de egresos, otro para las fuerzas armadas, asuntos exteriores o internos, justicia, etc. Aparte pueden constituirse comités especiales no permanentes para el desempeño de funciones determinadas, a los que se suman los *conference committees*, cuya función consiste en mediar entre el Senado y la Cámara de Representantes en caso de divergencias de opinión sobre el contenido de una ley. Respecto de la selección de los miembros de los comités, aparte de la proporción en que están representados los partidos, se toman en cuenta los criterios de la continuidad, la antigüedad, la calificación y los intereses específicos de los representantes.

Una gran parte del trabajo se transfiere todavía a subcomités más especializados. Naturalmente esto no permite eliminar las principales desventajas de la especialización, a saber, que determinados intereses se hallen subrepresentados y que la resolución descentralizada de los asuntos dificulte la integración de las medidas particulares en una concepción política global (§ 41 III 1).

Con el fin de procurarse bases objetivas para sus decisiones, por ejemplo en relación con un proyecto de ley, el comité o subcomité organiza audiencias (*hearings*) en las cuales, a semejanza de las audiencias judiciales, se exponen y explican los puntos de vista de los interesados, de sus contrarios y de expertos im-

parciales. Esto constituye, a la vez, un modo de someter al control público las opiniones que los interesados han expresado con motivo de una ley. El personal de los grandes grupos de intereses proporciona un significativo auxilio informativo, amplios estudios incluso, sobre la materia de la ley.

Los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado tienen a su disposición un equipo propio de especialistas, para no depender del saber técnico de la burocracia administrativa ni someterse a su monopolio de la información. La Biblioteca del Congreso recopila material para los representantes, y los especialistas empleados por el Congreso asesoran a sus miembros en cuestiones legislativas. A partir de 1945, se han organizado las oficinas de expertos del Congreso, cuya tarea consiste en informar sobre hechos y argumentos relevantes pero no en hacer recomendaciones propias. Así, el "*Legislative Reference Service Central*", presta un servicio auxiliar a la actividad legislativa mediante dictámenes y recopilación de datos. Además, todo comité permanente tiene el derecho de emplear varios "asistentes" calificados que apoyan con sus conocimientos la actividad del comité.

3. El papel de los partidos. En las democracias parlamentarias, gobierno y mayoría parlamentaria tienden, por lo regular, a fundirse en una unidad de poder dominada por un partido o coalición de partidos, de manera que el equilibrio en la organización de los poderes queda en buena medida sin efecto (§ 41 III 2). En la democracia presidencialista de los E.U., los partidos políticos también procuran la introducción de los proyectos de ley del gobierno en el Congreso y, por otro lado, hacen valer la influencia política de éste frente a aquél. Sin embargo, la coordinación de gobierno y representación popular a través de los partidos no es tan rígida como en las democracias parlamentarias. En las resoluciones del Congreso la línea entre quienes asienten y quienes se oponen corre frecuentemente a través de los partidos mismos y no es raro que el presidente encuentre resistencia en las filas de su propio partido y aprobación en las del contrario ("*cross voting*"). Un orden constitucional en que el gobierno y el órgano legislativo disfrutan de mayor independencia entre sí y el gobierno no busca, temeroso, la confianza permanente de una mayoría parlamentaria, puede darse por satisfecho con una organización partidista menos estricta y un grado menor de disciplina de partido.

El centro de gravedad de la organización partidista en Norteamérica radica en las asociaciones de partido locales y estatales. Por la vía de estas organizaciones y de otros modos de influir sobre las votaciones, los grupos de intereses determinan en gran parte la designación y elección de los diputados del

Congreso. Ello se refleja de nueva cuenta en la influencia masiva que ejercen las asociaciones de intereses sobre los miembros del Congreso a quienes apoyan, y en los puntos de vista que éstos defienden en el Congreso. Con la esperanza de la reelección, los miembros del Congreso buscarán más bien orientarse por los intereses de los grupos en que se apoyan, que en la línea nacional de un partido. Esto permite que los intereses y opiniones particulares estén fuertemente representados en el Congreso.

Bajo estas circunstancias, los dos grandes partidos ofrecen en ocasiones, dentro y fuera del Congreso, la imagen de simples recipientes para los representantes de los intereses más disímiles que, según el caso, coinciden también en las votaciones, por encima de las fronteras de partido. La ausencia de fuertes órganos centrales y de una consecuente disciplina en los partidos garantiza a los miembros del Congreso un grado relativamente amplio de libertad en relación con una línea política básica. Por un lado, contribuye a mantener la eficacia del equilibrio de poderes entre el presidente y el Congreso. Por el otro lado, esta estructura de partido significa renunciar a la función que desempeñan los grandes partidos centralizados, consistente en mediar entre los intereses y posiciones presentes en sus filas, en la búsqueda de un compromiso entre ellos y, en lo posible, en incorporarlos o subordinarlos a una concepción política global. Esta poderosa particularización de la política conduce fácilmente al ya descrito déficit de liderazgo y de compensación equilibrada de intereses a nivel nacional (I).

§ 43. La república de soviets en la URSS

§ 25 II. *M. Fainsod*, *Wie Russland regiert wird*, (ingl. 1953, ³1962) al. 1965; *H. J. Lieber, K. H. Ruffmann*, *Der Sowjetkommunismus*, I 1963, II 1964; *L. Schapiro*, *The Government and Politics of the SU*, 1965, ⁶1977; *C. D. Kernig* (citado en el § 25 II); *K. Westen*, *Die KPdSU und der Sowjetstaat*, 1968; *R. Maurach, B. Meissner* (eds.) *50 Jahre Sowjetrecht*, 1969; *M. Hauser* *Menschenrechte im Sowjetsystem*, 1975; *B. Meissner*, *Das Sowjetsystem und seine Wandlungsmöglichkeiten*, 1976; *O. Sik*, *Das kommunistische Machtssystem*, 1976; *G. Brunner*, *Polit. Soziologie der UdSSR*, 1977; *B. Meissner et al.* (ed.), *Einparteien-System und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion*, 1978.

Sobre la RP de China: *O. Weggel*, *Zur Verfassung der Volksrepublik China*, en: *Jör 1978*, 501 ss.; *J. Domes*, *Politische Soziologie der Volksrepublik China*, 1980.

I. La imagen-guía de la democracia de soviets

MEW 17, 339 ss.; LAW II, 352 ss.; *O. Anweiler*, *Die Rätebewegung in Russland 1905-1921*, 1958; *K. v. Byrne*, *Parlamentarismus und Rätessys-*

tem — eine Scheinalternative. ZfPol. 1970, 27 ss.; U. Bermbach (ed.) Theorie und Praxis der direkten Demokratie, 1973; P. Kevenhäger, Das Räte-system als Instrument zur Kontrolle politischer und wirtschaftlicher Macht, 1974; Kriele, 233 ss., 247 ss.

La organización estatal de la Unión Soviética se inspira en el modelo de una república de consejos.

Según este modelo, en la base (fábricas o comunidades habitacionales) la población misma, reunida en asambleas plenarios, la que debe administrar sus propios asuntos en el mayor grado posible. Solamente cuando es indispensable delegar funciones públicas, éstas han de confiarse a las asambleas de diputados (consejos = Soviets). Los diputados son electos por el pueblo, su mandato es imperativo, están sometidos al control continuo de los electores, que pueden relevarlos en todo momento. Se crean unidades organizativas superiores únicamente en la medida necesaria para el desempeño de tareas en el nivel supralocal, y sus funciones son confiadas nuevamente a una asamblea de diputados.

En cada peldaño organizativo el órgano supremo es un consejo, esto es, una asamblea de diputados. Conforme a la consigna: "todo el poder a los soviets" éstos reúnen el poder legislativo y el ejecutivo. Para el ejercicio de éste pueden nombrar órganos ejecutivos, que permanecen, no obstante, dependientes de ellos. Los tribunales mismos son electos por un período limitado, ya sea en forma directa por los ciudadanos o por los consejos, y pueden ser removidos aun sin haber transcurrido el término de su encargo. La pérdida que esto ocasiona en cuanto a las garantías de un Estado de Derecho (la división de poderes e independencia judicial) es compensada por la ganancia en responsabilidad democrática de todos los funcionarios del Estado.

La elección periódica, el mandato imperativo y la remoción en todo momento de los diputados, además de la designación por término, la responsabilidad y remoción democrática de los restantes funcionarios, deben impedir la consolidación de posiciones oficiales y de poder. En suma, los funcionarios deben alternarse en cortos intervalos de tiempo, es decir, debe tener lugar una "rotación de cargos".

La combinación de estas técnicas diversas de organización debe garantizar un grado máximo de autonomía a las unidades administrativas inferiores (descentralización democrática) y conceder a todo ciudadano la mayor participación y control de mocráticos.

Sin embargo, no es posible realizar la descentralización democrática en la medida deseada. En la práctica política, se hizo necesario crear fuertes medios de intervención centralizada

dentro de la misma organización del Estado, en virtud de la múltiples interdependencias en una sociedad industrializada, con mayor razón aún en una con economía planificada. En la realidad constitucional, la penetración del aparato del Estado por un partido oficial centralmente dirigido, ha contribuido con mayor fuerza a la concentración del poder.

La esperanza de poder eludir la consolidación de las posiciones oficiales y de poder está en contradicción con las experiencias sociológicas, según las cuales, las estructuras oligárquicas surgen una y otra vez por causas que apenas pueden evitarse (§ 22 I, II 3). Además parece poco realista recomendar la rotación en aquellos cargos que presuponen cualificación profesional y experiencia de servicio. De hecho, en las repúblicas de soviets se han establecido sólidas burocracias y capas de funcionarios cuya estabilidad en el nivel superior ha quedado demostrada. El sistema de soviets, unido al monopartidismo, ha tenido por resultado que los altos funcionarios del Estado cambien con mucha menor frecuencia que en los sistemas pluripartidistas occidentales.

En las democracias occidentales es el ofrecimiento de alternativas políticamente relevantes el que actúa como instrumento de retroalimentación democrática; en las democracias de soviets lo es, en cambio, el mandato imperativo. Una comparación de ambos sistemas en cuanto a su capacidad de funcionamiento da por resultado lo siguiente: en las democracias occidentales compiten por la obtención de votos varios partidos y varios equipos de gobierno y programas objetivos que aquellos presentan; esto tiene por consecuencia que la selección de los candidatos y programas objetivos, aunque también la política gubernamental en curso, deban tomar en consideración, en buena medida, la opinión del electorado, que para tal fin es continuamente sometida a encuesta (§§ 23 II 3; 24 III 2; 28 III 2; 41 III 2). — En la democracia de Soviets, la sujeción democrática de éstos se establece a través del mandato imperativo, la responsabilidad permanente y la remoción de los diputados, y la responsabilidad de los demás funcionarios frente a los soviets. El mandato imperativo y la destitución presuponen la movilización del electorado a través de un cuadro activo. Puesto que la posibilidad de dicha movilización, así como la presentación de candidatos, están completamente en manos del partido único centralizado, la directiva de éste es aquí el factor verdaderamente decisivo (II 3).

II. El modelo de organización

H. Roggemann, Die Staatsordnung der Sowjetunion, 1971, ²1973; *R. Bodenmüller*, Die Funktion von Parlament und Partei bei der Rechtsset-

zung in der UdSSR, 1974; S. Lammich, Grundzüge des sozialistischen Parlamentarismus, 1977; B. Meissner, Die neue Bundesverfassung der UdSSR, en: JOR 1978, 321 ss; F.C. Schroeder, B. Meissner, (eds.) Verfassungen— und Verwaltungsreformen in den sozialist. Staaten, 1978, 11 ss., 67.; G.B. Smith, The Soviet Procuracy and the Supervision of Administration, 1978; H.G. Heinrich, Verfassungswirklichkeit in Osteuropa. Dargestellt am Beispiel der Praxidia der obersten Vertreterorgane, 1980; G. Meyer (ed.), Das politische und gesellschaftliche System der UdSSR. Ein Quellenband, 21980; E. Tomson, Der Ministerrat der UdSSR, 1980.

Sobre 2 y 3: C.W. Gasteyger (ed.), Perpektiven der Sowjetischen Politik, 1962, 101 ss.; G. Brunner, Das Parteistatut der KPdSU, 1965; B. Lewytskyy, Die Kommunistische Partei der Sowjetunion, 1967; H.O. Leng, Die allgem. Wahl im bolschewistischen Staat, 1973.

1. La organización del Estado (según la Constitución de la URSS de 1977). En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas pueden distinguirse los siguientes niveles de la organización estatal (cfr. artículos 70, 76, 79, 82, 86 89, 145): en primer lugar, la federación; en segundo, los Estados miembros (las Repúblicas federadas); en tercero, comarcas y ciudades rurales (las grandes ciudades están divididas en varios distritos urbanos); en cuarto, poblados y localidades rurales. En la medida que la extensión de las Repúblicas federadas o la consideración de las peculiaridades nacionales han requerido de un plano intermedio de organización entre las Repúblicas federadas y las comarcas, se ha creado un plano administrativo adicional que configura Repúblicas autónomas, regiones, territorios o regiones autónomas. Como planos administrativos autónomos, las comarcas están subordinadas a algunos territorios o regiones (igualmente por consideración de las peculiaridades nacionales).

En estos planos rige el sistema de consejos. En consecuencia, el órgano supremo en cada una de las unidades organizativas es, formalmente, un consejo (soviet) de diputados (artículo 89) electo según los principios del sufragio universal, igual, directo y secreto (artículo 95 ss.). Se establecen: el Soviet Supremo de la URSS, compuesto de dos cámaras, el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades (artículos 108, 109); luego, los Soviets Supremos de las Repúblicas federadas (artículo 137); los Soviets Supremos de las Repúblicas autónomas (artículo 143), y los Soviets de los territorios, regiones, regiones autónomas, distritos, ciudades, distritos urbanos, poblados y localidades rurales (artículo 145). Los Soviets Supremos de la URSS, de las Repúblicas federadas y de las Repúblicas autónomas son electos por un término de cinco años; el resto de los soviets, por dos años y medio (artículo 90). Formalmente, no sólo ejercen el poder legislativo (artículos 108, 137, 143, 148), sino que se ocu-

pan también de nombrar y remover los órganos ejecutivos y de control (véase *infra*), así como del control mismo sobre éstos (artículos 130, 139, 150). Los jueces de todos los tribunales superiores son electos también por los soviets.

El Soviet Supremo de la URSS es una asamblea numerosa y torpe, por tanto, que cuenta a la fecha con unos 1500 miembros. Se reúne con escasa frecuencia, dos veces por año, en promedio (artículo 11) y en esas ocasiones, habitualmente por unos cuantos días (Bodenmüller 1974, 29). Las comisiones formadas en su seno son más apropiadas para la discusión de asuntos (artículos 114, 125); así, por ejemplo, las comisiones para asuntos exteriores y las de planeación y presupuesto del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades, y sus períodos de sesiones no se limitan a los del Soviet Supremo.

El Soviet Supremo de la URSS elige, en el nivel más alto de la organización estatal, un Presídium y un Consejo de Ministros (artículos 119, 129). El Presídium del Soviet Supremo convoca sus sesiones; coordina las actividades de las comisiones permanentes; controla la observancia de la Constitución; interpreta las leyes federales; ratifica los tratados internacionales; designa a los representantes diplomáticos y recibe las cartas credenciales de los representantes diplomáticos de los Estados extranjeros; forma al Consejo de Defensa y designa al mando supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 121). Durante el período comprendido entre las sesiones del Soviet Supremo, el Presídium ejerce importantes facultades de esta asamblea; en particular, puede modificar, en caso necesario, las leyes vigentes; a propuesta del Consejo de Ministros, forma y suprime ministerios; puede relevar de sus cargos y designar nuevamente a los diversos ministros (artículo 122), Promulga decretos y adopta disposiciones (artículo 123) y después de la disolución del Soviet Supremo, conserva sus plenos poderes hasta la formación de otro Presídium por parte del Soviet Supremo de nueva legislatura (artículo 124). El Consejo de Ministros, que controla el enorme aparato de la burocracia estatal, no solamente ejerce las funciones del ejecutivo, entre las cuales se cuentan en la URSS la planificación de la economía y la dirección y control de la industria, la agricultura y demás ramas de la producción (artículos 16, 131), sino que, mediante órdenes y disposiciones, se desempeña también como órgano legislativo (artículo 133). El grupo que verdaderamente decide en el numeroso Consejo de Ministros es su Presídium, la figura central de éste es el Presidente del Consejo de Ministros; además por tradición pertenecen al Presídium los primeros vicepresidentes y demás vicepresidentes (artículos 129, 136).

Con base en este esquema, los Soviets Supremos de las Repúblicas federadas y de las Repúblicas autónomas eligen a su respectivo Presidium y Consejo de Ministros (artículos 138, 139, 144). Los Soviets de los niveles inferiores nombran comités ejecutivos (artículo 149).

Las capas horizontales de la organización estatal son cruzadas por diversos medios de control vertical, que contribuyen a la realización del "centralismo democrático" (artículo 3): Los ministerios de las Repúblicas federadas y los órganos ejecutivos de los planos administrativos inferiores no solamente son responsables ante su respectivo soviet, sino que, conforme al "principio de la doble subordinación", lo son también ante el órgano ejecutivo del Soviet superior (artículos 139, 142, 150). Además, las leyes federales tienen igual vigencia en el territorio de todas las Repúblicas federadas y se anteponen a su derecho (artículo 74). Tanto el Presidium del Soviet Supremo de la URSS como el Consejo de Ministros pueden dictar disposiciones y decretos que rijan en todo el territorio federal (artículos 123, 133). Por otra parte, el Presidium del Soviet Supremo de la URSS puede anular las disposiciones y órdenes de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas cuando no se ajustan a la ley (artículo 121). El Consejo de Ministros de la URSS está facultado para fallar en cuestiones que caen dentro de la competencia federal, para dejar en suspenso el cumplimiento de las disposiciones y órdenes de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas (artículo 134). El Consejo de Ministros de cada República federada posee nuevamente el derecho de dejar en suspenso el cumplimiento de las disposiciones y órdenes de los Consejos de Ministros de las Repúblicas autónomas y anular las decisiones y órdenes de los comités ejecutivos de los niveles administrativos inferiores (artículo 141). Más aún que a través de estas técnicas que también se presentan en otros Estados federales, el mando central del Estado queda garantizado por la influencia determinante que el PCUS, rígidamente disciplinado, ejerce sobre todos los órganos estatales de importancia.

Por otro lado, los factores federativos entran en juego por el hecho de que los Estados miembros envían delegados a los órganos supremos de la Unión, ya que en el Soviet de las Nacionalidades están representados no solamente los Estados miembros, es decir, las Repúblicas federadas cada una con 32 diputados), sino que (según el artículo 110), también lo están las Repúblicas Autónomas Socialistas Soviéticas, creadas dentro de aquéllas y dotadas de autonomía en atención a sus particularidades nacionales (con 11 diputados); las regiones autónomas (con 5 diputados) y las comarcas autónomas (con 1 diputado). En el Presidium del Soviet Supremo está representa-

da cada República federada (artículo 120) y, en razón de su cargo, forman parte del Consejo de Ministros de la URSS los presidentes de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas (artículo 129).

La división de la jurisdicción sigue el esquema general de organización. Tenemos así al Tribunal Supremo de la URSS, los Tribunales Supremos de las Repúblicas federadas, los Tribunales Supremos de las Repúblicas autónomas, los tribunales de los territorios, regiones y ciudades, los tribunales de las regiones autónomas, los tribunales de las comarcas autónomas, los tribunales populares de los distritos y ciudades (artículo 151). Los jueces de los tribunales populares los eligen los ciudadanos de los distritos y ciudades, por un término de cinco años, mediante sufragio universal, igual, directo y secreto. Los jurados populares de estos tribunales son electos por un periodo de dos años y medio, en las asambleas de ciudadanos, celebradas en los lugares de trabajo o de residencia. Los jueces de las instancias superiores son electos, por un término de 5 años, por los soviets del nivel de organización correspondiente. Todos los jueces y jurados populares responden y rinden cuenta de su actuación ante los electores u órganos que los han designado y pueden ser revocados por ellos en el orden que establece la ley (artículo 152). Forman parte del Tribunal Supremo, aparte de los miembros que elige el Soviet Supremo, y en virtud de su cargo, los presidentes de los Tribunales Supremos de las Repúblicas federadas (artículo 153). El artículo 155 garantiza la independencia judicial (de igual modo que la Constitución de 1936 en su artículo 112). Sin embargo, para la interpretación de las leyes, los tribunales deben guiarse por la línea del Partido (cfr. artículo 6), pero además, también por la interpretación que, en determinadas situaciones, corresponde a la voluntad de los dirigentes políticos (Westen 1968, 177). La definición de objetivos políticos tiene especial entrada en la jurisprudencia, por cuanto el Tribunal Supremo de la URSS, en el marco de la supervisión que ejerce sobre la administración de justicia por los tribunales (artículo 153), puede dictar "interpretaciones directivas" que son obligatorias para los tribunales inferiores. La imposición de la línea del Partido queda asegurada también por la admisión de recursos extraordinarios (protestas) contra sentencias judiciales, con independencia de que éstas ya sean firmes, y que llevan el procedimiento ante las instancias superiores (Westen, 166 ss.).

Constituye una rama propia de la organización del Estado el Ministerio Fiscal, que no solamente debe perseguir los actos delictivos, sino que, en general, debe vigilar que los órganos del Estado y los ciudadanos obedezcan las leyes; con mayor preci-

sión, que "todos los ministerios, comités y departamentos estatales, empresas, instituciones y organizaciones, órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets locales de diputados populares *koljoses*, cooperativas y otras organizaciones sociales, así como los funcionarios públicos y los ciudadanos observen exacta y uniformemente las leyes" (artículo 164). Esta vigilancia se reduce al control de la legalidad, esto es, no se extiende a cuestiones de oportunidad. Los órganos del Partido no están sujetos al control de la legalidad por parte del Ministerio Fiscal, pero sí al de los Comités para el Control del Partido y sus secciones (véase *infra*). La facultad que tiene el Ministerio Fiscal de revisar los actos de autoridad por queja de los particulares, suple en cierta forma la carencia de un procedimiento judicial administrativo. El Ministerio Fiscal está centralmente organizado. Los fiscales son independientes de todo órgano local y sólo están subordinados al Fiscal General, que encabeza el Ministerio Fiscal (artículo 168). Este es nombrado por el Soviet Supremo de la URSS, responde y rinde cuentas ante su Presídium cuando aquel órgano no sesiona. Por su parte, el Fiscal General designa a los fiscales de las Repúblicas federadas, Repúblicas autónomas, territorios, regiones y regiones autónomas. Los fiscales que siguen a éstos en jerarquía son designados por los de las Repúblicas federadas, pero debe confirmarlos al Fiscal General (artículos 165, 166).

2. La organización de Partido (según el Estatuto de 1961).

a) *Los órganos del Partido.* La verdadera jefatura y vigilancia política, corre a cargo del Partido Comunista (véase *infra* 3). Por tanto, existen órganos del Partido en todos los niveles de la organización del Estado: los órganos centrales del PCUS, los órganos del Partido en las Repúblicas y en los planos administrativos inferiores, y es su deber guiar y supervisar a los órganos estatales respectivos. Los órganos supremos del PCUS son, a la vez, los órganos supremos del Partido en la mayor de las Repúblicas federadas, la RSFSR. El nivel más bajo lo conforman las "organizaciones primarias del Partido" que, a diferencia de la base de la organización estatal, no se dividen por regiones, sino en razón de la pertenencia profesional o laboral (artículo 53 s. EstP).

En cada nivel, son las asambleas los órganos formalmente supremos de la organización del Partido (artículo 22 EstP): el congreso del PCUS (artículo 31 EstP), que cuenta actualmente con unos 5000 delegados; los congresos del Partido en las Repúblicas federadas; las conferencias regionales y territoriales (artículo 43 EstP) y las conferencias de comarcas, distritos y ciudades (artículo 48 EstP) de las organizaciones regionales del

Partido; las asambleas generales de miembros son el órgano superior de las organizaciones primarias del Partido (artículo 55 EstP). El congreso, la conferencia o la asamblea general de miembros designa un órgano ejecutivo que dirige las labores corrientes de la organización del Partido (artículo 23 EstP).

En el nivel más elevado de la organización del Partido, el Congreso del Partido elige un Comité Central (artículo 33 EstP), que actualmente está constituido por unos 320 miembros plenos y 150 miembros candidatos. Este reúne no solamente a los principales funcionarios del Partido, sino también a aquellos miembros que representan al aparato del Estado, el ejército y los diversos grupos y organizaciones sociales (economía, ciencia, cultura, etcétera). La mayoría de los delegados son altos funcionarios del Partido o del aparato del Estado (Meissner 1976, 35). Por su parte, el Comité Central nombra al Politburó, que cuenta a la fecha con 14 miembros plenos y algunos candidatos, pero también designa a los altos funcionarios de la Secretaría del Comité Central, es decir, al Secretario General del PCUS y demás secretarios, así como al Comité para el Control del Partido (artículo 39 s. EstP).

El Comité Central y los órganos centrales que éste nombra ejercen las funciones del Partido en el periodo comprendido entre las sesiones del Congreso del Partido (que por lo común se efectúan solamente cada cinco años) (artículo 35 EstP). El mismo Comité Central es convocado después de largos periodos de tiempo, cuando menos cada 6 meses (artículo 38 EstP).

En el lapso intermedio, el Politburó y la Secretaría poseen formalmente el control. Durante ese periodo, el Politburó ejerce el supremo poder del Partido y adopta las principales decisiones políticas. La Secretaría —el principal aparato burocrático del Partido—, se encarga de los asuntos corrientes y en especial, de la selección de los dirigentes y la organización de los órganos ejecutivos (artículo 39 EstP). En consecuencia, el Secretario General es capaz de controlar la ocupación de los altos cargos del partido y disfruta, por tanto, de una posición particularmente fuerte. La Secretaría se divide en secciones técnicas; una parte de ellas se responsabiliza de los órganos de la organización inferior del Partido, mientras que otro sector se coordina con importantes ramas de la administración estatal. Existe una estrecha liga personal entre el Politburó y la Secretaría, ya que, tradicionalmente, el Secretario General es, a la vez, presidente del Politburó; de igual forma, algunos de los secretarios son miembros del Politburó. El Comité

para el Control del Partido supervisa la disciplina dentro de éste (artículo 40 EstP).

b) *El centralismo democrático*. El Partido se encuentra rigurosamente organizado e ideológicamente orientado. "Es ley inviolable de la vida del PCUS, la unidad ideológica y organizativa, la cohesión monolítica de sus filas, la elevada y consciente disciplina de todos los comunistas. Toda manifestación de fraccionamiento y de espíritu de grupo es inconciliable con el espíritu marxista-leninista de partido, con la permanencia en el Partido" (Preámbulo, EstP). Esta tendencia hacia la cohesión interna da origen a que la organización del Partido, a diferencia de la estatal, no sea formalmente federativa sino centralista.

El principio rector de la estructura organizativa del Partido es el centralismo democrático, que significa: a) electividad de todos los órganos directivos del Partido de abajo arriba; b) deber de los órganos del Partido de rendir periódicamente cuenta ante las propias organizaciones y órganos superiores; c) estricta disciplina de partido y sometimiento de la minoría a la mayoría; d) obligatoriedad incondicional de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores (artículo 19 EstP). En correspondencia con el concepto organizativo fundamental del centralismo democrático, existe en todas partes una tensión entre los elementos estructurales democráticos y los centralistas, de los cuales prevalecen los segundos.

Esta polaridad se muestra, por ejemplo, en el sistema electoral dentro del Partido. Los miembros de las conferencias del Partido y los del nivel más elevado del Congreso del Partido, son electos en un sistema escalonado. Esto quiere decir: las asambleas de miembros de las organizaciones primarias del Partido eligen, de su interior, a los delegados a las conferencias distritales y urbanas, que nuevamente nombran a los delegados de las conferencias del Partido en el peldaño superior (artículo 48, 44 EstP). Los delegados son electos singularmente y mediante escrutinio secreto. Todo miembro del Partido que participa en la elección tiene el derecho (de escasa significación, dado el oportunismo del ser humano) de criticar a los candidatos (artículo 24 EstP). — El mismo Estatuto del Partido establece los medios de control centralizado. Así, la selección de los cuadros dirigentes, en función del Comité Central del PCUS y, especialmente, de la Secretaría del Partido (artículos 35, 39 EstP). Las elecciones de delegados se verifican entonces en acuerdo con la instancia inmediata del Partido, capaz de guiar la selección de candidatos (Schapiro 1965, 74). Dicha instancia puede apelar al deber que tienen los electores de "seguir la

línea del partido en la selección de los cuadros según su capacidad política y práctica" (artículo 2, letra h-EstP). El control central es más poderoso tratándose de la selección de los secretarios de los comités regionales del Partido, los cuales ocupan una posición clave en estos órganos, pues su elección requiere ser confirmada por la siguiente organización del Partido en jerarquía (artículo 49 EstP).

La conjunción de las técnicas democráticas y las poderosas directivas centrales no sólo se hallan presentes en la elección de los órganos del Partido, sino también en las actividades corrientes de éstos. Los principios democráticos radican en el derecho de cada miembro a "externar y defender abiertamente su opinión" en las asambleas del Partido, pero sólo mientras la "organización no llegue a una decisión" (artículo 3, letra b EstP). Se impide la oposición organizada, ya que los debates más extensos deben conducirse de modo tal que "excluyan la posibilidad de tentativas de formar grupos fraccionarios que rompan la unidad del Partido y los intentos de escisión en el Partido" (artículo 27 EstP). Las decisiones obligatorias de los órganos superiores son medios de mando centralizados, y los órganos para el control del Partido contribuyen a la supervisión central de la disciplina.

Los límites de la discusión interna en todo el Partido están dados por la línea ideológica general, definida, a su vez, por el grupo más poderoso dentro de la jefatura del Partido en un momento determinado. Que en los círculos más elevados la crítica se juzgue como crítica constructiva o como infracción a la disciplina de partido, depende de que se imponga fácticamente, esto es, que en caso de pugna, prevalezca en términos de poder político. Para neutralizar a los opositores se emplea como instrumento técnico-jurídico la prohibición de formar fracciones (sobre su historia: Fainsod 1965, 166 ss.).

3. **La influencia del Partido sobre los órganos del Estado**
El Estado soviético es una estructura de organización dentro de la cual el Partido Comunista desempeña una función de "dirección y orientación" para la vida social (§ 25 II 6). La amalgama de la organización estatal de dominación con un cuadro dirigente, centralmente guiado e ideológicamente orientado, sigue el modelo, aunque remoto, de la "*universitas christiana*" de la Edad Media, en que las estructuras seculares de dominación se entrelazaban con la jerarquía eclesiástica. Piénsese en la doctrina de la *potestas directiva*, o también *potestas directa*, de la Iglesia y del *brachium aeculare*, si bien entonces se carecía, obviamente, de la rígida coordinación de ambos sistemas, por lo menos en su cúspide.

El Partido Comunista de la Unión Soviética es "la fuerza diri-

gente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales". Como tal "determina la perspectiva general del desarrollo de la sociedad, la línea de la política interna y exterior de la URSS, dirige la gran actividad creadora del pueblo soviético e imprime un carácter sistemático y científicamente-fundamentado a su lucha por el triunfo del comunismo" (artículo 6 de la Const. de la URSS; cfr. también el Preámbulo del EstP). Las así llamadas transmisiones son esquemas que se han desarrollado para comunicar la influencia del Partido a la sociedad y el Estado.

De particular importancia es la posibilidad que tiene el Partido de controlar considerablemente la ocupación personal de los órganos del Estado. El Partido y otras organizaciones por él controladas tiene reservado el derecho de presentar candidatos a diputado de los soviets (artículo 100 de la Const. URSS), cuidando así de que aquellos sean miembros fieles a la línea. La designación de los candidatos es controlada por comisiones electorales que, a su vez, se hallan bajo el control del Partido. A fin de cuentas, las elecciones vienen a ser un nombramiento por el Partido, ya que usualmente en cada circunscripción electoral se presenta un candidato único a la "elección", es decir, a la aclamación; en todo caso, esto ha sucedido tradicionalmente en las elecciones para el Soviet Supremo (Brunner 1977 II, 44 ss.). — La influencia del Partido respecto de la ocupación de los demás cargos del Estado queda asegurada por el hecho de que los principales funcionarios estatales son designados conforme a la nomenclatura del Partido (Brunner, *op. cit.*, 112 ss.). De particular trascendencia son las uniones personales en las posiciones clave del Partido y el Estado.

Este componente personal de la influencia del Partido es complementado por uno funcional. Los órganos del Partido pueden dictar órdenes directas a los órganos del Estado; a ésta se suman otras múltiples facultades de control (artículo 60 EstP; Westen 1968, 92 ss., 114 ss., 155 ss.).

A la "conducción externa" mediante directivas y controles se agrega la influencia del Partido dentro de los órganos colegiados, sobre todo en los soviets. Tres o más miembros del Partido que pertenezcan a tal órgano (no partidista) forman un grupo de partido; éste está sometido a las instrucciones del Partido, cuyo punto de vista está obligado a representar dentro del órgano colegiado (artículos 67, 68, 35, 42 letra c EstP; Westen 1968, 85 ss.)

Por ambas vías, por la de las directivas y la de la "conducción interna", el Partido cuenta particularmente con un medio de iniciar leyes.

III. La concentración del poder en la realidad constitucional soviética

W. Grottian, *Das sowjetische Regierungssystem, 1956²1965*. 52 ss.; B. Meissner, *Der Entscheidungsprozess in der Kreml-Führung und die Rolle der Parteibürokratie*, en: *Osteuropa* 1975, 86 ss., 165 ss.; *Id.*, *Wandlungen der KPdSU seit Stalins "Revolution von oben"*, en: F. f. K. Loewenthal, 1978, 38 ss.; *Voslensky* (citado en el § 22), sec. VII.

En el Estado soviético convergen dos principios constitucionales que favorecen la tendencia a la concentración del poder supremo en el Estado en manos de un pequeño grupo de altos funcionarios: el principio de asamblea y el sistema de partido único.

Conforme al principio de asamblea, el supremo poder del Estado corresponde a una asamblea electa por el pueblo que, en la URSS, es el caso del Soviet Supremo. Según resultado de la regla empírica aplicable al gobierno de asamblea (§ 2 IV), este órgano formalmente supremo se haya sometido, de hecho, a la jefatura política de dos cuerpos designados por él: el Presídium del Soviet Supremo y el Consejo de Ministros que, por su parte, tiene un grupo dirigente propio en su Presídium. El Soviet Supremo desempeña, en realidad, un papel secundario, lo cual se ve confirmado en la práctica de sus sesiones y acuerdos: el periodo de sesiones de este enorme y pasivo órgano tiene lugar, en promedio, dos veces por año. En los años sesenta, estos periodos no duraron más de cuatro días (II 1); sus decisiones suelen ser unánimes. Las posibilidades de participación del Soviet Supremo se ven activadas en cierto modo por el hecho de que las comisiones permanentes que él designa (II 1) se integran con mayor intensidad que antes en el proceso político.

El Partido Comunista, que es capaz, como único partido, de controlar la postulación de candidatos al Soviet Supremo, garantiza que los soviets, constituidos a través de elecciones populares, se integren siempre con funcionarios leales a su línea (II 3).

Por su lado, el Partido está organizado de tal manera que las decisiones importantes queden a cargo de unas cuantas personas. El órgano formalmente supremo del Partido es su Congreso, que cuenta con mayor número de miembros que el Soviet Supremo y que es convocado más raramente que éste. De igual modo que la verdadera jefatura del Estado se concentra en manos del Presídium y de un órgano ejecutivo, el mando dentro del Partido lo ejercen el Comité Central electo por el Congreso del Partido, y en último extremo, dos cuerpos designados por el Comité, el Politburó y la Secretaría del Comité Central; esto

quiere decir, prácticamente, que el grupo dirigente es de 20 a 30 personas. Sólo cuando dentro de éste surgen tensiones entre fuerzas equiparables, el Comité Central puede desempeñar el papel determinante (Westen 1968, 259 ss.).

El Soviet Supremo elige a altos funcionarios del Partido para que integren los verdaderos órganos dirigentes del Estado, el Presidium del Soviet Supremo y el Consejo de Ministros, tradicionalmente por unanimidad, a propuesta de un delegado comisionado por la directiva del Partido (Grottian 1965, 322 ss.). A través de estas uniones personales, la directiva del Partido, se halla estrechamente ligada con el Presidium del Soviet Supremo y con el Consejo de Ministros, particularmente con su Presidium. De este modo queda garantizado que la suprema facultad de decisión se concentre en un reducido grupo de altos funcionarios, cuando no en un sólo hombre, como en tiempos de Stalin. Son puestos clave, en este sentido, el cargo de presidente del Consejo de Ministros y el de Secretario General del Partido Comunista. Stalin reunía en su persona ambos cargos, y Jruschov ocupaba también el puesto de primer secretario antes de ser nombrado presidente del Consejo de Ministros.

Es natural que en este sistema político totalmente burocratizado, las burocracias del Partido y del Estado tengan también participación en el poder estatal, particularmente por su superioridad en la información y las propuestas de decisión (§ 37 IV 1), pero también como potencial de reclutamiento y de "vasallos" de los altos funcionarios. A diferencia de la época de Stalin, entretanto han adquirido alguna vigencia las prácticas de mando colectivo, como lo requiere el artículo 27 Est P. Jruschov mismo ya no ejerció el poder dictatorial de Stalin. Se cree incluso poder identificar en el Estado soviético signos por los cuales paulatinamente "las dominantes fuerzas sociales y políticas representadas por el partido, los tecnócratas, la burocracia y el ejército se equilibran, aunque precariamente, en la organización colegiada del directorio gobernante". "Las técnicas propias de la estructura colegiada parecen haber atenuado de una manera considerable la estructura jerárquica, necesaria, por otra parte, para el funcionamiento de una potencia tan gigantesca como la Unión Soviética" (Loewenstein VL, 176 s., 428 s.; TC 241, 477; cfr., también Meissner 1975, 167 ss.; Brunner 1977 I, 40 s., II 190 s.).

Obviamente es dudoso que pueda hablarse aquí de una evolución continuada hacia el liderazgo colectivo. Hasta el momento más bien parece desarrollarse un proceso cíclico; inmediatamente después de un cambio en la jefatura suprema, se presenta una cierta tendencia hacia la dirección colectiva; por el contrario, en la subsecuente fase de consolidación prevalece

nuevamente una propensión a la concentración del poder en la cúpula, contra la cual no existen en el sistema, evidentemente, mecanismos de control de suficiente eficacia.

Se ha sometido a consideración otro modelo más de una distensión en el sistema de dominación, a saber, la posible evolución rumbo a un pluralismo institucional, a un sistema de "depuración integrada de conflictos" (§§ 3 I; 26 II 1). Dicha evolución podría efectuarse mediante la ampliación gradual de los límites de la libertad de opinión y de la prosecución de intereses individuales, y por la solución, cada vez más descentralizada, de los conflictos de intereses, con la participación determinante de los afectados mismos; la dirección política podría transformarse, más y más, en una mera instancia de mediación en los restantes conflictos de intereses, contrarrestando también una compensación desequilibrada entre éstos. La expectativa de que la estructura centralizada de dominación haya de relajarse por esta vía, no parece hallar confirmación en las investigaciones más recientes (Jozsa, en: Meissner *et al.*, 1978).