

EL PODER DE CONTROLAR

Diego VALADÉS¹

SUMARIO: I. La relación entre los órganos de poder. II. La función del control. III. Control y soberanía. IV. Control y separación de poderes. V. Control y equilibrio político. VI. Modalidades de control. VII. Distorsiones del control. VIII. Funciones del poder y control. IX. Conclusión. X. Bibliografía.

En un volumen de homenaje a Sergio García Ramírez puede y debe hablarse del control del poder. No en vano se rinde reconocimiento a uno de los más destacados juristas mexicanos del siglo XX, a quien se deben ideas y acciones que han fortalecido el Estado de derecho en México. Hombre público por excelencia, Sergio García Ramírez profesa convicciones democráticas y republicanas incommovibles; su compromiso con la justicia y con la libertad está presente en su obra jurídica y en su labor política y académica.

I. LA RELACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS DE PODER

Uno de los temas dominantes de nuestra época está constituido por la relación entre los poderes públicos. Se dice que éste es, solamente, uno de los temas, porque forma parte de una constelación de asuntos en torno a los cuales el debate es cada día más extenso.

Puede decirse que, con relación al poder, hay cuatro aspectos que resultan fundamentales: su origen, su forma, su ejercicio y su control.

En la teoría democrática, el punto más importante de las preocupaciones está centrado en el origen del poder. A manera de sinónimo, ese origen se equipara a la legitimidad misma del poder. Un poder es democrá-

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

tico si tiene su origen en la expresión general de voluntad, libre, secreta, incondicionada y periódica. Todos estos requisitos son indispensables. De no haber una periodicidad preestablecida para la elección de los titulares del poder, no habría una democracia propiamente dicha, pues las expresiones aisladas e irregulares de la voluntad popular harían nugatoria la libertad e incondicionalidad de su formulación.

No es necesario argumentar acerca de la libertad y del sigilo que deben garantizar la expresión del voto. El asunto se complica, sin embargo, cuando se plantea la incondicionalidad de la voluntad popular. ¿Qué tan posible es, realmente, superar los condicionamientos impuestos al elector? Estos condicionamientos pueden ser ambientales o pueden ser circunstanciales. Ambientales son aquellos que acompañan a la vida cotidiana del individuo y de la colectividad; circunstanciales son los que resultan de un momento determinado, particularmente de aquél en el que va a tomarse la decisión de elegir.

Los condicionamientos circunstanciales también pueden ser libremente aceptados por sus destinatarios, o inconscientemente incorporados a su fuero interno. En el primer caso, aun cuando la facultad de optar esté limitada, existe la capacidad de aceptar o rechazar la circunstancia condicionante impuesta desde el exterior; pero, en el segundo, estamos ante la presencia típica de un acto o de una serie de actos manipuladores de la opinión individual o colectiva.

Es en ese punto donde los sistemas democráticos encuentran uno de sus principales escollos. En los orígenes de la democracia moderna, sus impugnadores negaban las posibilidades de una democracia real, basados en los diferentes niveles de información de los individuos. ¿Cómo, se preguntaban, es posible que personas sin conocimientos profundos de los problemas del Estado puedan tomar decisiones que afecta al Estado y, por ende, al interés general de una sociedad? Esa aprehensión dio lugar a que se adoptaran criterios selectivos, por lo que se refiere a la configuración de la ciudadanía, con motivo de los cuales las democracias modernas fueron, en su génesis, altamente discriminatorias: el voto estaba limitado en función de la riqueza, de la educación, de la edad y del sexo.

Paulatinamente fueron superándose esas barreras. Primero se levantaron las restricciones de carácter económico y cultural. Luego, y merced a una denodada lucha, le fue reconocido el voto a la mujer. La edad, reducida en la actualidad, en algunos casos a los dieciocho y hasta a los

dieciséis años, continúa siendo la única limitación considerada compatible con el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

El problema que subsiste, sin embargo, es el de la vulnerabilidad que presentan los ciudadanos, de todas las edades, condiciones económicas y culturales, y de ambos sexos, frente a la manipulación. Si bien el riesgo de ser inducidos a un voto equivocado fue advertido desde la antigüedad griega cuando se identificó como pernicioso la acción del demagogo² y dio lugar al nacimiento de la institución del ostracismo, en nuestra época, la capacidad de atraer al engaño y la desventaja en que coloca al ciudadano su situación de pasividad, que lo hace destinatario prácticamente indefenso de todo tipo de mensajes contradictorios, conscientemente perceptibles algunos y subliminales otros, impone restricciones para el ejercicio incondicionado de la capacidad de decidir.

Así como en el pasado fue posible superar las limitaciones que resultaban de los prejuicios, quizá en el futuro también sea posible superar las que se basan en la utilización de los medios concebidos originalmente para informar y orientar. Éste, en todo caso, es un tema que concierne al problema del origen del poder y a la consecuente elección de los titulares de los órganos de ese poder.

El segundo tema es el de la forma de organización del poder. Cada etapa histórica ha planteado sus propias vías con relación a este asunto, y es un aspecto en torno al cual giró el debate político durante largo tiempo. Uno de los ejemplos más claros de este fenómeno se advierte en la polémica sobre federalismo y unitarismo, y entre monarquía y república, que fue común en diversos países iberoamericanos a raíz de su independencia. En general, la disyuntiva entre monarquía y república también figuró en el centro del debate en España y en otros países europeos durante el siglo XIX y parte del XX.

La tercera cuestión atañe al ejercicio del poder. Éste es el aspecto al que habitualmente se alude como Estado de derecho. La adecuación de la actividad estatal a la norma jurídica que rige su ámbito competencial es lo que caracteriza la vigencia del Estado de derecho. El Estado contemporáneo, sin embargo, no es necesariamente un aparato neutral cuya única tarea consiste en crear y aplicar el derecho. Ocurre que los contenidos de la legislación ordinaria están determinados por otra norma de

2 Aristóteles, *Constitución de Atenas*, Madrid, Aguilar, 1982, p. 22, y Sagüés, Néstor P., *La demagogia*, México, Cárdenas editor, 1979, p. 97.

carácter supremo, que es la Constitución, y ésta, a su vez, recoge y transforma en precepto las ideas de naturaleza social y política en torno a las cuales gira la vida colectiva. Así, Estado de derecho y sistema político democrático son términos complementarios en el constitucionalismo moderno.

Una acepción limitada del constitucionalismo lo equipara al Estado de derecho. En realidad, el constitucionalismo es más que eso. Presupone al Estado de derecho, como técnica de sujeción de los órganos del poder y de sus titulares al orden jurídico, pero implica también una serie de asignaciones a la ciudadanía que van más allá de la garantía procesal de sus derechos, y que se traduce en la posibilidad real de intervenir en la elección, selección, funcionamiento y hasta remoción de los integrantes de los órganos del poder.³

La presencia de un Estado expansivo llegó a convertirse en una fuente de distorsión que generó abusos de poder, corrupción, retracción social e individual en la vida económica y cultural, burocratismo e ineficiencia. Como reacción radical se han planteado opciones muy próximas a las del simple y arcaico Estado policía, cuya única función era dejar hacer y dejar pasar. Ambos extremos resultan insatisfactorios: uno porque lleva a desmesura, y otro porque conduce a la evanescencia. Un Estado absorbente invade espacios de libertad que corresponden a la sociedad y a los individuos; pero un Estado replegado abandona la tutela de derechos que también corresponden a la sociedad y a los individuos. La eficacia del Estado no se mide por su tamaño, sino por su capacidad real de arbitrar, equilibrar y propiciar la distribución equitativa de la riqueza social.

Sería un error considerar que el debate sobre el Estado de bienestar está cancelado. Tal vez no sea, en este momento, un tema dominante en el mundo; pero es una de las cuestiones acerca de las cuales no pasará mucho tiempo sin que sea retomada. Las sociedades no podrán contemplar, indefinidamente, una situación en la que precisamente el tema social sea omitido.

Entremos al cuarto punto: el control del poder. Ésta es una de las cuestiones comunes a todas las formas de organización del poder, a todos los sistemas políticos que han existido y a todas las preocupaciones de las sociedades y de los individuos en cualquier lugar y en cualquier época de la historia.

³ Loewestein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 151.

Aun cuando, como hemos visto, es posible seccionar los cuatro grandes rubros que conciernen al poder, para así estudiar mejor sus respectivas implicaciones, no debe perderse la perspectiva global del fenómeno al que llamamos poder. Así adoptemos la acepción gramatical de poder como la simple capacidad de actuar y producir efectos; aceptemos la concepción weberiana que distingue entre un poder legal, uno tradicional y otro carismático; o nos acojamos a cualquier otra teoría interpretativa y conceptualizadora del poder, llegaremos a la conclusión de que se trata de un fenómeno social y político global. Aun cuando nos referimos a una sola de sus vertientes, por ejemplo la del control, tendremos que hacer frecuentes consideraciones relacionadas con los demás aspectos que ya fueron mencionados.

De acuerdo con lo anterior, las formas de control han estado presentes siempre en la organización y ejercicio del poder, aunque han variado de acuerdo con las concepciones dominantes de esa organización y de ese ejercicio, e incluso del origen mismo del poder.

II. LA FUNCIÓN DEL CONTROL

El control del poder es, entre otras cosas, una forma de limitarlo y de responsabilizarlo. Aun el poder autocrático estaba limitado por las tradiciones, por la visión patrimonialista del Estado y hasta por los prejuicios de quienes lo ejercían.

Nunca ha existido un poder incontestado. Incluso en las etapas de más desenfundado despotismo, el poderoso no escapaba a los efectos de la conspiración, de la intriga y de la traición. Si bien no puede considerarse que esas formas primitivas de relación con el poder hayan dejado algo bueno, no deben ignorarse cuando se trata de analizar que, como en las relaciones interpersonales previas a la regulación procesal, en el mundo del poder primitivo también se daban formas de autodefensa y de autoconformación que hoy podemos catalogar como mecanismos de control.

Las relaciones de vasallaje implicaban un condicionamiento de lealtades. Antes de que se racionalizaran los mecanismos de control del poder, estos de todas maneras se expresaban, así fuera por las vías de un darwinismo elemental. Los primeros trasuntos de justificación doctrinaria de esos

niveles de control fueron expresados durante la Edad Media por los monarcómacos,⁴ y en la edad clásica, por Tácito.⁵

Los sistemas de control también tienen relación con los mecanismos adoptados para justificar el origen del poder. En tanto que se consideró que ese origen tenía naturaleza divina, el titular del poder respondía sólo ante su superior que, para estos efectos, era una deidad. Esto ocurrió durante la Edad Media, y fue frecuente en la Edad Antigua. El ungido de poder trataba de legitimizar su origen en una voluntad suprema e incontestable, y sólo ante ella rendía cuentas. Para hacer más ostensible esa relación eran hechos frecuentes, en la antigüedad, las prácticas adivinatorias, a través de las cuales se pretendía conocer la voluntad de aquel o de aquellos seres intangibles a quienes el hombre de mando debía la única sumisión posible.⁶

III. CONTROL Y SOBERANÍA

Un giro radical se debió al cambio de concepto, típicamente renacentista, de la soberanía. En tanto que el poder supremo fue transferido al Estado y más tarde al pueblo, ante éste se responde y en nombre de éste actúan sus representantes y, entre otras cosas, participan en las formas de ejercicio de control del poder. Por eso es tan importante el concepto de soberanía popular: porque explica el origen del poder, el ejercicio del poder, la forma del poder y el control del poder.⁷

El concepto de soberanía no es un postulado ideológico, sino la base misma de la que se desprende la configuración del poder. Cuando se habla de soberanía popular, que sobre todo la doctrina francesa distingue de la soberanía nacional, se está aludiendo a que sólo los integrantes de la comunidad llamada nación pueden determinar la naturaleza, forma y alcances del poder que les gobierna. Cualquier concesión en este punto implica transferir, también, la capacidad de decidir quién y cómo gobierna, y ante quién y cómo responde el gobernante. La soberanía es el pro-

4 Mariana, Juan de, *Historia general de España*, Valencia, B. Monfort, 1783, t. I, p. LXVIII, y Sanguinetti, Horacio, *Historia de las ideas políticas universales y argentinas*, Buenos Aires, Coeditora de Derecho, 1977, p. 84.

5 Tácito, *Germania*, Florencia, Felice Monier, 1973, VII, I.

6 *Ibidem*, X, I.

7 Cueva, Mario de la, "Estudio preliminar", en Heller, H., *La soberanía*, México, UNAM, 1965, pp. 13 y ss.

blema central de la política y, por ende, de la vida de la sociedad y del Estado.⁸

La soberanía equivale a la racionalización política y jurídica del poder. Para Puffendorf era la *summa potestas*; para Bodino era la *plenitudo potestatis*. En ambos casos, el concepto de poder estaba implícito en el de soberanía. La soberanía se expresa, jurídicamente, en el ejercicio del monopolio normativo y del monopolio coactivo (“*jubendae ac tollendae leges summa potestate*” —el supremo poder de expedir y derogar las leyes— en la expresión de Bodino). Por eso, en un Estado soberano sólo los órganos del poder propio pueden dictar normas y hacerlas cumplir. Ningún poder del Estado se explica sin el concepto de soberanía.⁹

Por lo mismo, las relaciones entre los poderes y los controles que en ese proceso jurídico-político se ejercen son instrumentos de preservación de la soberanía que recae en el pueblo. Los poderes no se relacionan y controlan entre sí como parte de una función mecánica, ni como resultado de una visión patrimonialista de la tarea pública. No se trata de que cada área del poder, o sus respectivos titulares, defiendan prerrogativas propias, como ocurrió en la Edad Media, y nadie, en un sistema representativo, puede actuar en nombre y por interés propio. Lo hace en nombre y por interés de la comunidad que es titular del máximo poder: el soberano.

En este punto no puede desconocerse, desde luego, que el concepto de representación se encuentra en crisis. Numerosos factores han contribuido a afectar el funcionamiento de las instituciones representativas y a generar dudas en cuanto a los procedimientos para asignar tareas de representación. La idoneidad de los sistemas electorales y el comportamiento de los elegidos no siempre se traducen en una fuente de confianza para la ciudadanía, y de aquí ha resultado un cuestionamiento para el concepto de representación. Empero, la estructura dominante sigue siendo la de instituciones representativas, y son éstas las que tenemos que considerar para los efectos de las funciones de control, aunque también es necesario abrir —y lo haremos— un espacio para considerar otros asuntos de control, como los organismos no gubernamentales.

8 Heller, H., *La soberanía, cit.*, nota 7, pp. 214 y ss.

9 Hegel, G. F., *Filosofía del derecho*, México, UNAM, 1975, p. 1.

IV. CONTROL Y SEPARACIÓN DE PODERES

Cuando a partir de Locke y de Montesquieu comenzó a hablarse de los sistemas de equilibrio del poder y de la separación de poderes, para facilitar las funciones de control basadas en la existencia de balances y contrapesos, se abrió una doble opción para la práctica de los controles del poder: si el control se ejerce en nombre de un derecho o de un interés propios de quien lo realiza, el resultado es la paralización de las funciones del gobierno, en perjuicio del gobernado. En esta medida se desnaturaliza el carácter representativo de las instituciones políticas y de sus titulares, y se retorna a la visión medieval, patrimonialista, de la función pública. Éste es un riesgo siempre latente, cuyos efectos son desorganizar y desarticular el funcionamiento de las instituciones.

La otra forma de ejercer las funciones de control no es la de provocar la parálisis de los órganos del poder, sino la de contribuir corresponsablemente a su mejor desempeño. Si el gobierno existe como resultado de una decisión popular soberana, nadie tiene derecho a impedir que funcione en la forma y términos que el sistema constitucional establezca. El poder no puede ser visto como un maleficio público, porque sería una paradoja que quienes tienen la facultad de decidir acerca de su funcionamiento —los ciudadanos— lo hagan contra sus convicciones, derechos e intereses. Un sistema constitucional no puede, por definición, contener un poder inútil; lo que estatuye es un poder responsable, limitado y, por tanto, controlable.

En una sociedad moderna y dinámica, las relaciones entre los poderes constituyen una garantía para los ciudadanos, en tanto que aplican formas de control eficaces. Aquí reside la esencia del Estado de derecho. El constitucionalismo moderno ha tenido como eje la defensa de la libertad y, como consecuencia, la limitación del poder. Esto, desde luego, implica establecer una amplia gama de instrumentos de control. El caso mexicano sirve, como cualquier otro ejemplo que quiera tomarse, para ilustrar esa tendencia.

A partir de la Constitución mexicana de 1917 el constitucionalismo ortodoxo fue objeto de una interpolación: los contenidos programáticos. Con ellos, la preceptiva constitucional incorporó un elemento ajeno a la concepción original del constitucionalismo. La protección de los derechos actuales se conjugó con la promoción de derechos potenciales. Esto,

como es natural, dio lugar a una configuración constitucional diferente del modelo clásico, y también favoreció conductas que escapaban a los propósitos originales de la defensa de las libertades. En la medida en que tanto como la idea de libertad se postulara la de equidad, la Constitución rompió una especie de monopolio conceptual y abrió las puertas a la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Toda una paradoja.

A partir de 1917, México ha venido construyendo un sistema constitucional centrado en la mejoría de las condiciones sociales; pero los aspectos relacionados con el funcionamiento político de las instituciones también han sido objeto de una evolución sistemática a partir de los primeros instrumentos constitucionales. El artículo 89 de la Constitución establece que el Ejecutivo tiene carácter unipersonal. Ésta es una definición jurídico-política de gran trascendencia, en tanto que perfila una de las bases de todo sistema presidencial. La naturaleza unipersonal del Ejecutivo entra en contraste con la característica multipersonal que identifica al sistema parlamentario, y con los Ejecutivos de titularidad plural, no parlamentarios, que han estado en vigor —aunque sin éxito— en otros sistemas constitucionales, como es el caso del uruguayo, o con proyectos discutidos en la primera etapa de la vida constitucional mexicana.

El único texto constitucional mexicano que ha incluido la figura del Ejecutivo colegiado es el artículo 132 de la Constitución de Apatzingán. De acuerdo con ella, el supremo gobierno estaría compuesto por tres individuos, iguales en autoridad, que se alternarían por cuatrimestres en el desempeño de la presidencia. Es comprensible que se haya tenido esta perspectiva equilibradora del poder, máxime si se tiene en cuenta el cercano ejemplo del directorio revolucionario francés. Por otra parte, el movimiento insurgente, además de una vocación nacionalista, tenía una orientación antiautoritaria y, en el caso de Morelos, también social. Las tres cosas se complementaban, pues los movimientos antiautoritarios del siglo XIX tuvieron una fuerte tendencia de reivindicación social. La visión del poder, en el caso de Morelos, fue por lo mismo anticipatoria de los grandes procesos sociales que habrían de vivirse a lo largo del siglo XIX y en los inicios del XX.

Es evidente que las preocupaciones por el ejercicio eficaz del poder a fines del siglo XX no son las que dominaban las decisiones adoptadas a principios del XIX. El sistema de equilibrios que preveía la Constitución de Apatzingán habría llevado al bloqueo recíproco de los órganos

del poder. La elaboración normativa correspondía a una perspectiva libertaria, pero distaba de contener los elementos adecuados a la organización y funcionamiento de los órganos de gobierno. En esa Constitución, y en los *Sentimientos de la Nación* que le precedieron se encuentra la expresión de una idea moral del poder, mas no de una idea de Estado y de gobierno.

Manuel González Oropeza¹⁰ recuerda asimismo la idea de un Ejecutivo colegiado propuesta por el diputado Demetrio del Castillo, en el seno del Congreso Constituyente de 1824. La idea del triunvirato postulada por Del Castillo se enfrentó a la convincente reflexión de Miguel Ramos Arizpe, cuyas tesis finalmente prevalecieron. La fórmula de Ramos Arizpe implicaba un matiz para el Ejecutivo unipersonal. Aun cuando el artículo 74 de la Constitución de 1824 es exactamente igual que el 80 actualmente en vigor, la primera Constitución también incluía la presencia de un consejo de gobierno, cuyo funcionamiento se extendió hasta 1853. La preeminencia del Ejecutivo era amortiguada por la existencia de un órgano colegiado que, si bien no tenía facultades decisorias, sí ejercía responsabilidades de vigilancia sobre las facultades correspondientes al presidente de la República.

En la Constitución de 1836 subsistió la norma del Ejecutivo unipersonal; pero para equilibrar sus poderes se instituyó la figura del poder conservador. Este órgano del Estado, inspirado en la idea del poder moderador o “neutral” de Benjamín Constant,¹¹ correspondía a la preocupación de control que desde los albores de la República mexicana se ha venido expresando. En realidad, la propuesta del poder conservador, debida a Lucas Alamán, era ya un trasunto de su simpatía por la monarquía constitucional a la que también correspondía la idea del poder neutral de Constant.¹²

Cuando se analiza el origen del sistema presidencial mexicano, normalmente se hace referencia a Benito Juárez y a su lucha para restablecer la segunda Cámara como un mecanismo para dividir el poder ejercido por el órgano Legislativo, y darle mayores márgenes a la acción del Eje-

10 González Oropeza, Manuel, “Comentarios al artículo 80 constitucional”, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1994, t. VIII, pp. 941 y ss.

11 Constant, Benjamín, “Principes de politique”, *Écrits politiques*, París, Gallimard, 1997, pp. 323 y ss.

12 Sánchez Mejía, María Luisa, *Benjamin Constant y la Constitución del liberalismo posrevolucionario*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 180-186.

cutivo. Sin embargo, existe un factor que debe incluirse en el análisis de las características de ese sistema: el Constituyente de 1916-1917.

El discurso pronunciado por Venustiano Carranza, el 1 de diciembre de 1916, al instalar el Congreso Constituyente en Querétaro, y el dictamen presentado ante el pleno del Congreso el 16 de enero de 1917 establecen la base argumental de un Ejecutivo muy fuerte. Carranza reflexionó acerca de por qué México debía adoptar un sistema presidencial y no un sistema parlamentario. En su análisis de los antecedentes del ejercicio del poder en México aludió incluso, y con muy certero juicio, al abordamiento que de ese tema hizo Alexis de Tocqueville, en su obra clásica *La democracia en América*.¹³ Para justificar su posición ante el futuro, el propio Carranza señaló que hasta en tanto no hubiese en México partidos políticos bien estructurados, el único sistema viable sería el presidencial.

El Constituyente fue todavía más lejos. El dictamen, aprobado sin discusión por ciento cuarenta votos contra dos, señalaba que el presidente es “la fuerza activa del gobierno”, que a él le toca la representación “de la dignidad nacional”, que su función simboliza “la conciencia de todo el pueblo mexicano” y que con motivo de lo anterior es “la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma”.

Sorprende esa concepción del autoritarismo en un Congreso que, por otra parte, fue capaz de producir una Constitución social. La Revolución mexicana de 1910 era esencialmente un movimiento antiautoritario. Paradójicamente, en este punto el dictamen se deslizó a lo apologético, en términos tales como no lo registra ningún otro Congreso Constituyente en la historia de México. Como consecuencia, el presidente de la República adquirió constitucionalmente el carácter de suprema autoridad educativa (artículo 3o.), agraria (artículo 27), económica (artículo 28), migratoria (artículo 33), electoral (artículo 42), sanitaria (artículo 73), administrativa (artículo 89), militar (artículo 89), internacional (artículo 89), laboral (artículo 123), federal (anterior artículo 122), eclesiástica (artículo 130), comercial (artículo 131). La Constitución de 1917 fue socialmente vanguardista y políticamente, cesarista.

En la actualidad, la composición y el funcionamiento del Congreso, las nuevas atribuciones del Poder Judicial federal, el énfasis en el desa-

rollo del federalismo suponen elementos más eficaces para el control del poder en México.

V. CONTROL Y EQUILIBRIO POLÍTICO

Sucesivas reformas han utilizado los excesos autoritarios que en su origen caracterizaron la Constitución de 1917. Los mecanismos de poder se explicaban en su momento, sobre todo si se tiene en cuenta que la Constitución fue el instrumento jurídico-político que construyó un poder revolucionario para poner fin a la larga permanencia de una dictadura personalista que actuó al margen de la Constitución de 1857. El mérito singular de la Constitución de 1917 fue haber ofrecido un estatuto jurídico a un poder de gran magnitud. La gran diferencia entre esta Constitución y la de Weimar es que la alemana, posterior a la mexicana, recogió análogas preocupaciones sociales, pero no entendió que un sistema de reivindicaciones sociales exigía una estructura de poder muy fuerte.

No es el momento de afirmar que todo esté por hacer ni que todo esté realizado. Es el momento de decir que existen avances tangibles; pero también de reconocer que estamos en un proceso de ajustes institucionales en el que será necesario actuar con imaginación para atender las expectativas de la ciudadanía; y con prudencia, porque los mecanismos del poder tienen registros muy sensibles que hacen recomendable la adopción de medidas susceptibles de afinarse progresivamente.

No existe sistema político alguno que resuelva todos los problemas. Hay sistemas menos imperfectos que otros; pero su funcionamiento tampoco es automático. Las normas son una plataforma y un punto de referencia para la conducta de las sociedades y de los individuos. Pero la clave del funcionamiento de un sistema está en la voluntad humana y no sólo en la prescripción legislativa. Una voluntad sin referencia al derecho conduce a la arbitrariedad, como una norma sin el compromiso de sus destinatarios lleva a la frustración. La relación sinérgica entre la norma y la conducta es lo que produce resultados que se adecuan a las demandas y expectativas colectivas. Ahí reside la posibilidad real de un sistema positivo de equilibrios y controles que auspicien la competencia, la responsabilidad y la cooperación.¹⁴

VI. MODALIDADES DE CONTROL

La *Teoría de la Constitución* de Karl Loewestein tiene en inglés un título equivalente a “poder político y proceso gubernamental”. Con esto la obra refleja claramente lo que en su desarrollo expositivo también acredita: un examen de la relación existente entre las normas que rigen el funcionamiento y el ejercicio del poder.¹⁵

La expresión de Karl Loewestein es categórica:

la clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder.¹⁶

Acorde con esa afirmación, concluye que la Constitución es “el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”.

A partir de Loewenstein se ha generalizado la utilización de la expresión “detentadores del poder”. Es evidente que Loewenstein no utilizó el verbo “detentar” ni el sustantivo “detentador” en el sentido peyorativo que tiene en español. Lo que se quiso significar con la utilización de esa voz en la traducción fue sinónimo de titularidad en un cargo, en una función o en un derecho. Reservas terminológicas aparte, el científico alemán plantea un concepto de fondo referente a la naturaleza de la Constitución.

Para Loewenstein, las funciones estatales son la decisión política y conformadora o fundamental (*policy determination*), la ejecutora de la decisión (*policy execution*) y el control político (*policy control*).¹⁷ Al enunciar la primera de las funciones, parecería acogerse la tesis decisionista de Carl Schmitt, pero en realidad sus puntos de vista sobre el proceso del poder se separan considerablemente de este autor. Así, el poder constituyente forma parte del Estado en tanto que dicta una norma (la suprema) y establece los órganos adecuados a su aplicación coactiva. No hay, pues, contradicción con su concepto de que la Constitución es un

¹⁵ Loewestein, Karl, *op. cit.*, nota 3, pp. 25 y ss.

¹⁶ *Ibidem*, p. 149.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 62 y ss.

dispositivo para el control del proceso del poder, porque se refiere al poder creado (precisamente por la Constitución) y no al poder creador. Este último es un poder supremo del que emanan los controles.

En el desarrollo de su esquema de controles del poder político, que representa una trascendental aportación al constitucionalismo porque permite entender la naturaleza dinámica del ordenamiento jurídico-político, Loewenstein adopta dos conceptos: el de controles horizontales y el de controles verticales.

Los controles horizontales son aquellos que se aplican dentro y entre los órganos del poder nacional (controles intraorgánicos e interorgánicos, respectivamente). Los controles verticales son aquellos que practican los entes dotados de poder descentralizado: las entidades federativas y los ciudadanos. “Vistos estructuralmente, los controles horizontales operan en el cuadro del aparato estatal, mientras que los controles verticales lo hacen al nivel en el que la maquinaria estatal se enfrenta con la sociedad”.¹⁸

Al llegar a ese punto, procede hacer varias consideraciones. Una, que Loewenstein diferenciaba, para efectos de análisis, el proceso gubernamental del poder político; otra, que sin excluirlos como parte del Estado, distinguía también entre “maquinaria estatal” y sociedad; finalmente, que su referencia al federalismo se explicaba en tanto que escribía en Estados Unidos y tenía en cuenta a Alemania, por lo que en realidad puede entenderse que aludía de manera general a todos los procesos de descentralización como integrantes de los controles a los que calificaba de verticales.

Aquí, sin embargo, podemos plantear una variante a propósito del esquema de Loewenstein.

A primera vista, dice, estas tres clases de controles verticales (federalismo, derechos individuales y garantías fundamentales, y pluralismo) integrados en el proceso del poder, pueden parecer heterogéneos. El federalismo y las garantías fundamentales están institucionalizados en normas jurídicas, el pluralismo, en cambio, es una manifestación sociológica y, por tanto, metajurídica.¹⁹

Ocurre que esa realidad metajurídica del pluralismo a que él aludía se ha ido transformando en una realidad normativa. La adjudicación constitucional de facultades y obligaciones a los partidos políticos, y la par-

¹⁸ *Ibidem*, pp. 353 y ss.

¹⁹ *Ibidem*, p. 354.

ticipación de ciudadanos con carácter de autoridad electoral ha transformado lo que era una manifestación sociológica en una función jurídica. Además, tal vez porque su fuerza expansiva todavía no los convertía en instituciones muy familiares en el constitucionalismo contemporáneo, las facultades constituyentes, legislativas y políticas del electorado a través del referéndum y del plebiscito hacen de la ciudadanía una especie de órgano del poder.

Así considerado, a la clasificación de controles horizontales y verticales de Loewenstein cabría agregar la existencia de un control global o general, porque incide por igual en los órganos de nivel nacional que en los de orden local. La acción controladora del ciudadano es ejercida cada vez con mayor frecuencia y comprende un cuadro competencial progresivamente más dilatado. A pesar del crecimiento de la población y de la complejidad de los asuntos políticos, los nuevos instrumentos de comunicación ofrecen opciones de información y participación que hasta hace pocos años no eran imaginables. Diversos sistemas constitucionales avanzan en esa dirección, y sus efectos erosivos del sistema representativo comienzan a advertirse.

El control global guarda la misma relación con los órganos nacionales del poder que con los órganos regionales y locales. En un sistema democrático, la ciudadanía es un agente de control común a todos los niveles de ejercicio orgánico del poder. El cuerpo de ciudadanos, por otra parte, no guarda una relación jerárquica con los diferentes órganos del poder. Más aún, es de las decisiones de ese cuerpo de las que resulta la integración de los órganos del poder e incluso las definiciones competenciales que rigen a los órganos y a sus titulares.

Un análisis exegético de la norma o un examen empírico del poder permiten tener un enfoque del campo de estudio que interese; pero sólo un cotejo entre la realidad política y el ámbito normativo es lo que permite determinar con precisión cómo están funcionando las instituciones en un país y en un momento determinados.

Es evidente que las relaciones de poder escapan en muchos aspectos a las previsiones normativas. Esto no se debe necesariamente a que tales previsiones sean deficientes o insuficientes; se debe a que no es posible desarrollar sistemas a tal punto casuistas que prevean todas las contingencias de su aplicación.

Por otra parte, la norma debe complementarse con la conducta adecuada de los agentes encargados de su aplicación y cumplimiento. Aun las disposiciones más rígidas pueden ser desatendidas en su cumplimiento cuando existe el propósito de desnaturalizar su contenido. Además, las normas requieren márgenes de sedimentación. Ninguno de los sistemas constitucionales actuales, apreciados por ser la base normativa de sistemas políticos democráticos, produjo sus efectos desde su inicio. El caso británico es aún más significativo: su naturaleza fue emergiendo gradualmente.

El tema de nuestro tiempo, en lo que a controles concierne, es el de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, y el control de ambos por parte del Judicial. Las nuevas experiencias constitucionales, particularmente las de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú), y las de Europa del este (Estonia, Polonia, República Checa, Rumania y Rusia, por ejemplo) ofrecen un buen campo para el análisis. El debate ha desbordado, por supuesto, el sólo tema de los controles. Como se dijo antes, los diferentes aspectos del fenómeno del poder sólo pueden ser aislados para efectos de análisis, mas no por su naturaleza.

En ese contexto, en casi todos los ámbitos académicos donde son examinados los problemas del poder, ya desde una perspectiva exclusivamente política o desde un ángulo jurídico —si bien esta diferenciación sólo es metodológica—, han puesto en el centro de la discusión los sistemas presidencial y parlamentario. Casi en ningún lugar es posible encontrar a quien abogue actualmente por la prevalencia de cualquiera de esos sistemas, sin modalidades. Podría decirse que estamos entrando en una época en la que se procuran soluciones intermedias.

Para actualizar el sistema presidencial, por ejemplo, Dieter Nohlen propone tres objetivos: diferenciar las tareas de la jefatura del Estado y de la jefatura de gobierno; mejorar los términos de coordinación y cooperación entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder, y sustraer al jefe de Estado de los abatares de la política cotidiana para constituirlo en el punto de apoyo que permita equilibrar el sistema.²⁰

A pesar de los indiscutibles efectos positivos del sistema parlamentario, no es posible afirmar de manera genérica que ese sistema sea invulnerable a las desviaciones autoritarias, a las ineficiencias políticas que

20 Nohlen, Dieter, y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 34 y ss.

generan inestabilidad, a los tropiezos de la corrupción y a un cierto grado de deficiencias en cuanto a la representación política de la ciudadanía.

España y Francia son ejemplos de cómo la corrupción puede producirse a pesar de la organización política parlamentaria o semiparlamentaria. En el caso de Italia, las formas del ejercicio del poder han estado afectadas asimismo por la corrupción y por la inestabilidad política. En Alemania, el sistema parlamentario no ha sido un impedimento para la permanencia en el poder de un mismo grupo por un periodo sólo superado en el siglo XIX por Bismarck. En Portugal, los conflictos interconstituidos entre el titular de la jefatura del Estado y el de la jefatura de gobierno han llevado ocasionalmente a la paralización parcial de las funciones administrativas normales. Otros ejemplos pueden mencionarse, como el de Israel, donde el parlamentarismo ha propiciado la fragmentación de los partidos políticos, dando lugar a que organizaciones políticas minoritarias, con fuertes motivaciones religiosas, sean capaces de bloquear, primero, y diferir, después, la acción mayoritaria que procura el establecimiento de la paz en Medio Oriente. Japón tampoco escapa a la crítica, en tanto que son conocidas las desviaciones del ejercicio del poder, a pesar de los estrechos controles parlamentarios existentes.

A pesar de lo anterior, puede reiterarse que lo central de un sistema político no es, solamente, la forma en que se organiza el ejercicio del poder; hay que ver igualmente los aspectos del procedimiento político, esto es, la manera en que actúan los órganos del poder. También es relevante el sistema de distribución del poder. Un esquema constitucional que permite la adecuada integración de todas las fuerzas y corrientes políticas es lo que garantiza un sistema ordenado, responsable y eficaz, independientemente de que su expresión formal se traduzca en un sistema presidencial o parlamentario.

VII. DISTORSIONES DEL CONTROL

Un sistema de controles mal entendido puede conducir al bloqueo del poder, por virtud del cual lo que uno hace lo deshace el otro, o a la inhibición del poder, como resultado del cual nadie hace lo que le corresponde. En contraste, un sistema de controles desatendido conduce a la indiferencia, en que nadie se preocupa por lo que hacen los demás, o a la complicidad, donde todos encubren los desaciertos propios con los ajenos.

En una democracia funcional, el control del poder involucra a todos los órganos del poder, e implica que el ejercicio de éste sea verificable para que pueda comprobarse lo que cada quien ha hecho; responsable, para que pueda sancionarse a quien infrinja su deber; razonable, para que no se impida el cumplimiento de la función ajena; evaluable, para que pueda medirse la efectividad del cumplimiento de las asignaciones; renovable, para que no se interrumpa la capacidad creativa de las instituciones; revisable, para que puedan corregirse los errores, y equilibrable, para que no haya predominancias que perjudiquen el único interés supremo, que es el de los ciudadanos.

Es fácil decir lo anterior, pero, para lograrlo, el mundo moderno viene discutiendo las mejores opciones desde hace por lo menos dos siglos. Se ha avanzado y se seguirá avanzando, porque una de las ventajas de la vida institucional es que garantiza la acumulación de los esfuerzos sucesivos de cada generación. Las instituciones requieren de tiempos adecuados para dar resultados y para permitir la forja de nuevas opciones. Los cambios abruptos, aun los de naturaleza revolucionaria, sólo dan los resultados esperados cuando posteriormente se abren los espacios de prudencia necesarios. Se requiere tanta decisión para promover cambios, cuanto para obtener de ellos los resultados esperados. Las instituciones son el resultado de la inteligencia, no de la impaciencia.

El tema concerniente a las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo atrae más la atención de los legisladores y de sus representados que el concerniente a la participación del órgano o los órganos judiciales del Estado. La razón es comprensible, si se tiene en cuenta que las preocupaciones de nuestro tiempo dan por superada la cuestión del Estado de derecho y se centran en la del Estado democrático.

La impartición de justicia es de extraordinaria relevancia para la vida comunitaria, pero se estima en general que ésta es una cuestión ya dirimida y resuelta, que no forma parte propiamente hablando de los dilemas del Estado contemporáneo. Claro está que sigue abordándose el tema, y que en la agenda actual sigue ocupando un lugar prioritario, pero de relevancia esencialmente técnica. Vale decir que la naturaleza del órgano o de los órganos judiciales del Estado no es considerada por ninguna corriente doctrinaria como un ingrediente de la tipología de los sistemas políticos. Tal vez esto constituya una seria omisión de la doctrina, porque, después de todo, la falta de instrumentos adecuados para acceder a

la justicia, o la insuficiente objetividad, oportunidad o legalidad de la acción de estos instrumentos ha sido uno de los factores más sensibles de irritación y de frustración general.

Es indiscutible que, de haberse contado con mecanismos expeditos y con una organización competente, honesta y eficaz, muchos problemas, sobre todo de naturaleza social, habrían encontrado, en diferentes épocas y en distintos lugares, formas de canalización y de expresión institucional que hubieran prevenido, y quizá hasta evitado, episodios de violencia.

Esa omisión, en todo caso, corresponde al hecho de que los sistemas políticos son, esencialmente, esquemas para determinar la mejor forma de distribución del poder, en tanto que los sistemas jurídicos *stricto sensu* tienen como centro de interés la solución de los conflictos, cuando no es posible evitarlos, y atienden tanto a los intereses de carácter colectivo cuanto a los de naturaleza individual, mientras que los sistemas políticos sólo se definen, como es obvio, por las preocupaciones generales, así se le otorgue, como parte de esas preocupaciones, e incluso como un aspecto de su propia definición, importancia a los aspectos vinculados con el individuo. Los sistemas políticos pueden estar determinados por la atención de las expectativas sociales o por la prevalencia de las individuales, o por una combinación de ambas posiciones, pero en todo caso las soluciones que los sistemas políticos ofrecen se encuentran referidas a la forma de organizar y hacer funcionar el poder.

Independientemente de las motivaciones que en cada lugar y tiempo se tengan, referidas a experiencias propias o a anticipaciones susceptibles de ser inferidas a partir de experiencias ajenas, lo cierto es que la relación institucional entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado son las que definen la naturaleza de un sistema.

Vale decir, también, que esas relaciones no son inmutables en lo jurídico y, menos aún, en lo político. De cómo esas relaciones se articulan, y de la manera en que fluyen depende que la previsión normativa se cumpla y que los requerimientos de gobierno y de consensos vayan dándose. Las adecuaciones entre norma y comportamiento político son las que, en última instancia, van definiendo el contenido y el funcionamiento real de las instituciones.

VIII. FUNCIONES DEL PODER Y CONTROL

En una enunciación muy esquemática de las funciones en las que se plantea la relación entre Ejecutivo y Legislativo, pueden mencionarse las siguiente: *a)* función legislativa, *b)* función gubernativa, y *c)* función representativa del Estado. Esta última es, por lo que al orden de las relaciones de poder respecta, la menos controvertida. En términos generales, no se disputa que esa función la desempeñe el Ejecutivo y, en algunos casos, como en los sistemas monárquicos, incluso recae en la Corona, que ni formal ni materialmente forma parte de los órganos Ejecutivo y Legislativo. Pero repárese en que nos referimos a la función de representar al Estado, no a la función de representación política, que es otro tema totalmente distinto.

Los problemas de definición medular son los dos primero. En cuanto a la función legislativa, la polémica es de fondo. No se trata sólo de la facultad reglamentaria, sino de lo que es propiamente una actividad normativa.

Esta función legislativa se realiza a través de las siguientes acciones: *a)* iniciativa, *b)* aprobación, *c)* promulgación, *d)* veto, y *e)* consulta directa a la ciudadanía. Existen sistemas tan restrictivos que niegan al Ejecutivo casi cualquier nivel de participación en esas materias, y otros tan permisivos que otorgan al Ejecutivo casi todas esas facultades. Como ejemplos de esos extremos, tenemos el caso de Rusia, cuya Constitución faculta al presidente de la Federación para expedir decretos con fuerza de ley (en ruso denominados *ucaz*), para vetar las leyes de la Duma y para, en casos concretos y con objeto de eludir las facultades del Congreso, apelar directamente a la ciudadanía a través del referéndum. El caso inverso lo plantea la Constitución de Estonia, típicamente asambleísta.

Entre esos dos polos se mueven las instituciones contemporáneas. La búsqueda de los equilibrios está haciendo que los esquemas constitucionales se sometan a revisión. Lo saludable de estas tareas consiste en que puedan plantearse soluciones para facilitar la tarea de gobierno, no para impedirlo. Después de todo, el derecho a gobernar corresponde a la ciudadanía, y nadie puede ni debe conculcárselo. Es un error considerar lo contrario y creer que la mejor forma de proteger el interés general es dejando a una comunidad nacional sin instrumentos eficaces de gobierno.

Es en este punto donde incide la cuestión concerniente a la función gubernativa. Así como en el caso de la actividad legislativa, pueden identificarse los extremos apuntados, en el caso de la tarea gubernativa se produce el caso inverso y, a veces, por descuidos de ingeniería constitucional se fabrican híbridos inservibles. Esto ocurre cuando al órgano Legislativo se le atribuyen las máximas funciones posibles para la elaboración de normas, y se le adjudican adicionalmente funciones de gobierno. Difícilmente se encuentran casos en los que el Ejecutivo quede fuertemente restringido en el área legislativa sin que a la vez se le impongan limitaciones considerables en lo que a gobernar respecta.

Los aspectos que en mayor medida permite la intervención parlamentaria en las cuestiones de gobierno son: la designación del titular del órgano Ejecutivo, la integración del gobierno, el voto de confianza, y la moción de censura.

Cada uno de esos aspectos tiene, a su vez, numerosos desdoblamientos. Una es la relación que se establece si el Legislativo y el Ejecutivo tienen una misma fuente de legitimidad, la elección popular, por ejemplo, e incluso si los procesos electorales son o no coincidentes en tiempo. Otro asunto es si el Legislativo interviene o no en la designación del jefe de gobierno, y de intervenir, si lo hace como acto de nominación directa o sólo de ratificación, y si su participación se reduce a ese jefe de gobierno o alcanza también a los integrantes del gabinete.

En cuanto a la manifestación de confianza, los sistemas adoptados también varían. Hay casos no vinculantes (como el ruso), o condicionados a que al tiempo de aprobarse un voto de censura también se haga la designación del sustituto para la jefatura del gobierno (como ocurre en Alemania, España, Grecia y Polonia). Desde luego, la gama de posibilidades se abre de una manera muy extensa, y corresponde exactamente al propósito de que los controles sean eficientes, y que su uso no los desnaturalice.

La disolución del órgano Legislativo también es un problema que el constitucionalismo moderno se plantea, en tanto que no puede fortalecerse sólo uno de los órganos del poder sin, con ello, generar pérdidas de equilibrio que pongan en entredicho la capacidad de actuar de todos los órganos en su conjunto.

IX. CONCLUSIÓN

En los nuevos sistemas constitucionales lo que se procura no es limitar las facultades de unos para favorecer a otros, sino robustecer las de todos. Hay una larga experiencia, acumulada a partir de los sistemas paradigmáticos, como el de Westminster, el parlamentario francés y el norteamericano. En el curso del siglo XX se han ido elaborando nuevas y enriquecedoras experiencias. De éstas, quizá la más innovadora fue la aportada por la V República francesa. Ninguna discusión constitucional en el mundo, posterior a 1958, ha podido ignorar las aportaciones del constitucionalismo francés, cuyo eje, claramente expuesto por Charles de Gaulle en su discurso de Bayeux, fue asegurar la capacidad de actuar del Ejecutivo y reformar el concepto, ya entonces cuestionado, de representación política.²¹

Aunque es común atribuir más responsabilidad al Ejecutivo que al Legislativo en la crisis contemporánea de las instituciones, es un hecho ampliamente reconocido que donde se falla, con frecuencia, es en la articulación de relaciones entre representantes y representados. Suele verse sólo un aspecto de las relaciones del poder, y ahí está uno de los tropiezos que es necesario superar: las estrategias de reequilibrar el poder deben contemplarse en su aspecto positivo, precisamente como una necesidad que resulta del desarrollo político, y no como consecuencia de excesos que hasta ahora nos decidimos a denunciar.

En la última década, muchos países han emprendido reformas institucionales de fondo. Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú han puesto a debate modificaciones constitucionales imaginativas para dar respuesta al problema de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, las modificaciones adoptadas, fundamentalmente en el sentido de introducir la figura —con diferentes denominaciones— de primer ministro, se han quedado por debajo de las expectativas que los propios agentes del cambio promovieron, pero a las que después se encargaron de ir circunscribiendo a modificaciones más de orden formal que material.

La figura del primer ministro tanto en Argentina como en Perú tiene una estructura constitucional muy débil, de manera que, aun cuando en

21 Williams, Charles, *The last great Frenchman*, Nueva York, J. Wiley and Sons, 1995, p. 342, y Vanossi, Jorge, “Un teorema constitucional: el Poder Ejecutivo de Max Weber a Charles de Gaulle”, *Anales*. Buenos Aires, año XXXIX, núm. 32, 1995, p. 18.

aparición se ha atendido una demanda de renovación institucional, en el fondo sólo se han dado los primeros pasos de un proceso que tendrá que profundizarse en el futuro. Tal vez esto sea lo más sensato, pero requerirá dejar abiertas las posibilidades de nuevas adecuaciones estructurales para no generar desencantos y frustraciones. En el caso de Brasil, se llegó a plantear al electorado la disyuntiva entre parlamentarismo y presidencialismo. Habiendo triunfado la opinión favorable a este último sistema, en lugar de adoptarse mecanismos de franca apertura, solamente se introdujo la figura de un Consejo de la República, con alcances bastante limitados que, como se aprecia por el comportamiento de las instituciones, no ha sido significativo para la composición de los problemas políticos existentes.

En cualquier caso, los sistemas constitucionales están en movimiento. Lo importante es, precisamente, que se demuestre la capacidad de innovación, y que las respuestas que pueden leerse en los diferentes textos constitucionales apuntan claramente en una misma dirección: la del cambio institucional en materia de control para actualizar la democracia.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *Constitución de Atenas*, Madrid, Aguilar, 1982.
- CONSTANT, Benjamín, “Principes de politique”, *Écrits politiques*, París, Gallimard, 1997.
- CUEVA, Mario de la, “Estudio preliminar”, en HELLER, Herman, *La soberanía*, México, UNAM, 1965.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 80 constitucional”, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, t. VIII, 1994.
- HEGEL, G. F., *Filosofía del derecho*, México, UNAM, 1975.
- HELLER, Herman, *La soberanía*, México, UNAM, 1965.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.
- MARIANA, Juan de, *Historia general de España*, Valencia, B. Monfort, t. I, 1783.
- MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, París, Gallimard, 1995.
- NOHLEN, Dieter, y FERNÁNDEZ, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- SAGÜÉS, Néstor P., *La demagogia*, México, Cárdenas editor, 1979.

SÁNCHEZ MEJÍA, María Luisa, *Benjamín Constant y la Constitución del liberalismo posrevolucionario*, Madrid, Alianza, 1992.

SANGUINETTI, Horacio, *Historia de las ideas políticas universales y argentinas*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho, 1977.

TÁCITO, *Germania*, Florencia, Felice le Monier, 1973.

VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

———, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1973.

VANOSI, Jorge, “Un teorema constitucional: el Poder Ejecutivo de Max Weber a Charles de Gaulle”, *Anales*, Buenos Aires, año XXXIX, núm. 32, 1995.

WILLIAMS, Charles, *The last great Frenchman*, Nueva York, J. Wiley and Sons, 1995.