

EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO GARANTÍA POLÍTICA¹

I. El problema

El advenimiento del Estado constitucional democrático implicó la necesidad de garantizar la validez y la eficacia del ordenamiento jurídico. A este objetivo responde la configuración actual de los controles, como instrumentos esenciales para resolver muchos de los problemas que se ciernen sobre el Estado constitucional. El siglo XXI arribó en medio del optimismo inspirado por las nuevas añficionías, en especial la europea; por la expansión de los derechos humanos y sus garantías constitucionales y convencionales, y por el bienestar, la igualdad y la seguridad ambiental alentados mediante la globalización económica y la mundialización cultural. El tiempo ha traído algunos desencantos, como la invasión de Ucrania por parte de Rusia, con notas que recuerdan tiempos de guerra que se creían superados en Europa; las democracias nacionales, incluidas algunas consideradas paradigmáticas como la británica y la estadounidense, no escaparon al embate de la demagogia, y en otras democracias está presente un discurso recalcitrante que amenaza desbordar la resistencia de las instituciones democráticas; la pandemia Covid-19 exhibió una realidad indeseada de desigualdad; el bienestar y la justicia siguen siendo objetivos lejanos y subsisten riesgos graves para el ambiente.

Buena parte de la crisis institucional contemporánea guarda relación con los sistemas de control político. Los desbordamientos del poder son más frecuentes allí donde los controles son más débiles. Manuel Aragón ha sido enfático al identificar los controles políticos como la salvaguarda de la democracia. A diferencia de los viejos episodios golpistas, muchos gobiernos autoritarios se instalan por la vía electoral, lo que se explica porque la democracia es un sistema de libertades que incluye el riesgo del error mayoritario. Esto hace necesario que los ordenamientos constitucionales democráticos compensen el ejercicio irrestricto del sufragio con instituciones que permitan un control razonable entre los actores

¹ Capítulo III del libro: *Constitución y gobernabilidad*, en prensa, de Diego Valadés.

del poder. Se sabe que los procesos electivos están expuestos a estímulos comunicacionales basados en la emoción. El magnetismo de dirigentes carismáticos y la vulnerabilidad colectiva ante promesas seductoras hechas con el ánimo de conseguir votos forman parte de los espacios de libertad. A esto se añade la polarización de la ciudadanía mediante mensajes negativos persistentes, o mensajes persuasivos basados en la demagogia, también propiciados por un ámbito de libertades que no deben restringirse. De ahí el dilema de Madison para quien, cuando los ciudadanos “actúan movidos por el impulso de una pasión común o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad”, se abren dos caminos: actuar sobre las causas o hacerlo sobre los efectos.² Él mismo apuntaba que atender a las causas dañaría las libertades, por lo que recomendaba atenuar los efectos, lo que suponía controlar a los agentes del poder.

Es aquí donde cobra relevancia la tesis de Aragón en cuanto a caracterizar los controles como un “elemento de conexión” entre los factores instrumentales y finalistas de las constituciones;³ sin estos controles el orden normativo sería nada más que una entelequia. En términos categóricos, que suscribo, afirma que “cuando no hay control [...] no hay Constitución”. Para confirmar esta premisa debe tenerse presente que sin controles razonables el poder se desordena en detrimento de las libertades y el sistema constitucional se expone a naufragar, y con controles excesivos se entorpecen las funciones del poder público en perjuicio de sus destinatarios, por lo que también se yerra. El dilema de Madison y el axioma de Aragón están presentes en el diseño y en la operación de los controles políticos, como condición de eficacia del ordenamiento constitucional. Es crucial evitar sesgos en el ejercicio de los controles que los haga disfuncionales, pues al eludir los excesos del poder también es posible inhibir la acción para la que están previstas las instituciones y sacrificar al sistema democrático. Por eso es tan

² Madison, James, “Federalista X”, en Hamilton, Alexander; Madison, James, y Jay, John, *The Federalist*.

³ Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, pp. 60 y ss.

acertada la imagen que nos proporciona Aragón en el sentido de que los controles son un factor conectivo, no un fin en sí mismos.

En su origen los derechos fundamentales fueron entendidos como sólo oponibles al poder. La tendencia se ha acentuado y en ocasiones se les presenta como derechos contra el Estado. Se trata de una percepción sin matices porque los peligros para los derechos fundamentales proceden de todas las diferentes expresiones de poder y no sólo del Estado; más aún, es a través de los órganos del Estado y de sus potestades coercitivas como se garantizan los derechos fundamentales. Este tema concierne a otra discusión, pero lo menciono aquí porque en muchas ocasiones el diseño de los controles políticos, e incluso de los jurisdiccionales, se hace a partir del prejuicio de que es necesario contener y hasta maniatar al Estado. Este es un enfoque contraproducente pues por definición el adversario de los derechos fundamentales no es el Estado, del que todos formamos parte, sino el ejercicio distorsionado de las diferentes expresiones de poder. Los controles no van dirigidos a entorpecer las funciones estatales sino a racionalizarlas, esto es, a hacerlas acordes con los fines del Estado constitucional. Por consiguiente, los controles se construyen para evitar que los titulares de los órganos del poder, que son parte pero no la totalidad del Estado, actúen con exceso o defecto con relación al estándar constitucional.

Los controles políticos presentan una gran complejidad en cuanto a su diseño y operación. Karl Loewenstein adoptó un esquema que facilita su encuadramiento al distinguir entre los controles horizontales y los verticales.⁴ Los primeros se sitúan en el nivel nacional y son intraorgánicos si se encuentran dentro del mismo órgano del poder, e interorgánicos si se localizan entre diferentes órganos, como el gobierno y el parlamento. Los verticales incluyen los derechos humanos y sus garantías, el pluralismo político y el componente de descentralización territorial del poder, como sucede con los sistemas federales estudiados por el autor alemán, a los que ahora hay que agregar los casos de regionalización. Entre nosotros Barceló ha demostrado que la versatilidad de los controles se acentúa en los sistemas federales. Sus hallazgos apuntan que en el

⁴ Loewenstein, Karl, *Political power and the governmental process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1965, pp. 123 y ss.

siglo XXI irán surgiendo procedimientos parlamentarios multinivel que hasta ahora no habían sido advertidos.⁵ Esta es una veta que el constitucionalista explora con éxito y que ilustra acerca de las amplias posibilidades que se presentan para desarrollar diseños institucionales exitosos. Todo lo anterior confirma que es posible encuadrar diferentes tipos e instrumentos de control originados en los sistemas parlamentarios o en los presidenciales y que en el constitucionalismo contemporáneo propenden a la hibridación, pues hay sistemas presidenciales que se parlamentarizan y parlamentarios que se presidencializan.

Por mi parte sólo aludo a los controles políticos orgánicos, o sea los que se practican dentro o entre órganos políticos del poder. También la ciudadanía ejerce funciones de control político a través de su voto por partidos y por candidatos en particular, pero esta importante función es una forma no estructurada de control cuyo ejercicio se examina con mayor amplitud al revisar los sistemas electorales y de partidos. Las redes sociales desempeñan asimismo un papel activo en los procesos de control, movilizándolo a la opinión pública y al electorado. Este aspecto también es objeto de otro tipo de análisis en esta obra.

Utilizo la terminología de Loewenstein haciendo la aclaración de que los controles identificados como verticales no denotan una situación de subordinación. Además, dentro de los propios órganos del poder existen controles que se ejercen de manera lateral y otros que se llevan a cabo en forma perpendicular, por lo que el esquema básico del científico alemán formulado al inicio de la segunda mitad del siglo XX ofrece posibilidades de adecuación a las condiciones del poder en la actualidad.

Los controles políticos que abordaré consisten en la serie de procedimientos, normados y consuetudinarios, que tienen por objeto constatar que los titulares de los órganos del poder político actúen conforme al ordenamiento y a las mejores prácticas democráticas. La validez jurídica de estas últimas convenciones es cuestionable, por lo que para los efectos del ensayo entiendo

⁵ Barceló, Daniel, *Responsabilidad política en el sistema presidencial mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2023, pp. 127 y ss. Véase también, del mismo autor, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, en especial pp. 251 y ss.

como mejores prácticas los procedimientos consensuales estandarizados acordes con el ordenamiento.⁶

Son controles interorgánicos los que se llevan a cabo entre el gobierno y el parlamento e intraorgánicos los que practican en el interior del gobierno y del parlamento. En los controles intragubernamentales e intraparlamentarios se entrecruzan elementos horizontales y verticales. Los controles ejercidos por los ministros de gobierno entre sí son horizontales, mientras que son verticales los que desempeña el cuerpo de funcionarios con relación a los titulares del gobierno pues, aunque existen vínculos jerárquicos entre ellos, la administración profesional debe actuar con neutralidad política y con apego estricto a la normativa. Otra forma de control vertical es la ejercida por las administraciones independientes o autónomas. En estos casos los órganos o agencias especializadas no forman parte del gobierno, por lo que podría cuestionarse que sus actos signifiquen una función controladora intraorgánica vertical. Estoy consciente de la objeción y, sin demeritarla, incluyo a tales órganos entre los que ejercen controles intragubernamentales pues si bien no son parte del gobierno, sí desempeñan funciones gubernamentales. El desarrollo de este tipo de estructuras administrativas está en expansión y es relevante para reducir la discrecionalidad y el patrimonialismo en el desempeño de la función pública y por ende dinamiza los controles. Se trata de controles administrativos que adquieren trascendencia política en la medida en que contribuyen a que los titulares de los órganos del poder actúen en el ámbito de sus competencias y no afecten derechos de los gobernados.

Por su parte en el parlamento son horizontales los controles que ejercen entre sí los integrantes de la corporación actuando en lo individual o como grupos parlamentarios cuando discuten y toman decisiones, y son verticales cuando el cuerpo de letrados dictamina o atiende consultas de los legisladores. En las democracias avanzadas es común que los integrantes del servicio civil parlamentario desempeñen funciones controladoras intraorgánicas verticales. Además, la cohesión de partido es un estándar válido en materia de votaciones, la

⁶ Un amplio estudio sobre el tema de las convenciones es el de Marshall, Geoffrey, *Constitutional conventions. The rules and forms of political accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

disciplina parlamentaria obliga a la asistencia y a la puntualidad, y la confidencialidad es obligatoria cuando las actuaciones tienen, por excepción, carácter secreto. Estas peculiaridades de la vida parlamentaria pueden ser caracterizadas como una expresión de controles intraorgánicos verticales.

Entiendo por control político parlamentario la función de escrutar y evaluar de forma permanente y sistemática el desempeño de los titulares de los órganos de gobierno para constatar que lleven a cabo sus funciones conforme a las atribuciones y obligaciones que les incumben y que, en el caso de identificar excesos de poder o defectos en cuanto a los objetivos comprometidos, se proceda a determinar la magnitud de la responsabilidad y a aplicar las sanciones políticas previstas por la Constitución. A su vez el control político gubernamental es la función en virtud de la cual se elude el riesgo del asambleísmo y se potencia la necesidad de cooperación interorgánica, como sucede con las atribuciones en materia de presupuesto, programa de gobierno, iniciativa legislativa, nombramiento, reglamentación o veto.

En las situaciones específicas previstas por el ordenamiento el controlador puede imponer al controlado la sanción política procedente. La sanción máxima que resulta del control parlamentario es la censura del gobierno o de alguno de sus integrantes, y la del control gubernamental es la disolución parlamentaria. La proporcionalidad de las medidas adoptadas depende del diseño institucional y de la prudencia de los actores políticos.

Los controles políticos y la democracia forman un bucle constitucional. La democracia está presente en el ámbito institucional y excede al aparato electoral. Sin un sistema electoral funcional el resto de las instituciones democráticas es inviable, pero es un espejismo considerar que las elecciones son toda la democracia. Este error, muy extendido sobre todo en el ámbito latinoamericano, trae aparejadas consecuencias perniciosas para la percepción y la valoración de la democracia.

Las relaciones de poder se plantean en términos de competencia, cooperación o subordinación; en situaciones extremas la competencia puede derivar en conflicto; las de cooperación en connivencia y las de subordinación en

sumisión. En un Estado constitucional los controles políticos deben sortear estas patologías. La conexión entre un superior jerárquico y un inferior no implica incondicionalidad; traduce un vínculo jurídico, administrativo o político en el que ambas partes tienen derechos y obligaciones. La facultad de mando y la obligación de obediencia se producen en un contexto de legalidad de suerte que el superior no debe ordenar algo que contravenga la normativa y el subalterno debe indicar aquello que rebasa las atribuciones de quien dio una orden sin fundamento. En las relaciones de cooperación y de competencia los controles recíprocos son aún más claros, por lo que en un orden constitucional no hay cabida para ninguna relación ajena a las necesidades de control.

Los controles eficientes, funcionales, son el pivote de los órganos políticos para mantener su equilibrio y ritmo. Sin controles la arquitectura constitucional se desfigura y declina hacia lo que Loewenstein identificó como constitución nominal. Por lo anterior, al final de este ensayo se caracteriza a los controles políticos como una garantía adicional para el ordenamiento constitucional y los derechos fundamentales.

II. Funciones del control político

A. Controles constitucionales

El control político es una de las funciones tradicionales de los sistemas constitucionales, si bien sus instrumentos y procedimientos han variado. En su fase inicial las constituciones modernas confirieron un papel muy relevante a la separación de poderes, como sucedió en el Congreso de Filadelfia y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 16 se convirtió en el eje de formulaciones normativas y de reflexiones doctrinarias a lo largo de siglos.

La teoría de la separación de poderes fue crucial para desmontar el absolutismo monárquico. Los argumentos de Montesquieu contrarrestaron la concentración del poder que caracterizaba al Estado moderno, organizado en torno a la figura del monarca, con las excepciones norteamericana y, en cierta medida, británica. Empero, la república inglesa tampoco escapó a la presencia de

un Lord Protector proclive a la absolutidad. Cromwell fue, en los hechos, un monarca. En cuanto a Estados Unidos, el debate que precedió a la institucionalización del presidente incluyó reflexiones frecuentes acerca de un monarca temporal controlado. La monarquía constitucional cobró fuerza en el siglo XIX; sus elementos fundamentales residían en la sujeción del monarca a controles políticos a través de su gobierno. En contraste, en los sistemas presidenciales, que se desarrollaron en el curso de ese siglo sobre todo en América Latina, los instrumentos de control apenas se fueron delineando, con timidez excesiva.

En el constitucionalismo decimonónico el principio de separación de poderes adoptó contenidos y matices que resultaron funcionales lo mismo para reivindicar las libertades públicas que para inhibir las acciones de control por parte de los órganos de representación política. La separación de poderes adquirió un aspecto paradójico, pues fue útil para limitar de manera progresiva al absolutismo y ofreció argumentos para que en las nacientes repúblicas presidenciales fueran los titulares del gobierno quienes se protegieran frente a las supuestas intromisiones de los parlamentos.

La separación funcional de los órganos del poder fue acompañada por construcciones constitucionales de rigidez progresiva, conforme a las cuales se vedaban las hipotéticas injerencias de un órgano del Estado en la actividad de otro. Este aislamiento potenció el ejercicio concentrado e irresponsable del poder en las repúblicas presidenciales, dando prevalencia a los gobiernos sobre los congresos.

Todavía en la actualidad las funciones de control parlamentario, eje de todo sistema democrático, suelen encontrar resistencias de magnitud variable por parte de los gobiernos. Estas resistencias presentan diferencias en los sistemas parlamentarios y en los presidenciales. En los presidenciales avanzados tiende a generalizarse la adopción de instrumentos de control de origen parlamentario. Controles como las preguntas, interpelaciones, votaciones de confianza y mociones de censura se han aclimatado, con no pocas dificultades, en los sistemas presidenciales. La estructura del poder presidencial tiene un peso excesivo en el conjunto institucional, y los errores de diseño llevan a que coexistan

sistemas presidenciales plebiscitarios con formas parlamentarizadas de control. Esto sucede sobre todo donde se exige que la elección del presidente se haga por mayoría absoluta. El sistema presidencial estadounidense eludió este riesgo, si bien incidió en otro que a lo largo del tiempo ha producido resultados polémicos, pues son varios los casos de presidentes con más votos electorales que populares. Este arreglo electoral en Estados Unidos tiene relación con un federalismo mal resuelto desde su inicio, que dejó la normativa electoral en manos de los legisladores locales, con perversiones como la exclusión de votantes o la manipulación conocida como *gerrymandering*.

La cohesión gubernamental y la fragmentación congresual suelen tener efectos distorsionadores en cuanto a la imagen de gobiernos y parlamentos. Por la disponibilidad de recursos técnicos y económicos, y por las características de disciplina vertical, los gobiernos son más eficaces en su acción propagandística que los parlamentos, donde el pluralismo y las limitaciones operativas hacen que sus resultados mediáticos resulten más magros. Frente a la unidad de acción y de posición del gobierno, el parlamento, con frecuencia, exhibe las tensiones y contraposiciones naturales en un órgano integrado por un amplio arco de fuerzas políticas dentro de las que, además, no siempre prevalece la homogeneidad de posiciones. Ante los sectores menos avezados de la opinión pública este panorama produce un efecto desconcertante en el que tiende a prevalecer una percepción favorable a las autoridades gubernamentales. A veces los efectos mediáticos del control político se diluyen en el océano informativo y sólo captan una atención elevada con relación a temas específicos y en circunstancias de crisis.

Además del control político horizontal por parte de los parlamentos con relación a los gobiernos, en los sistemas descentralizados, federales o regionales, existe un control vertical ejercido por los integrantes del pacto con relación al gobierno federal o nacional. Este pacto es un constructo, pero debe tenerse presente que los Estados constitucionales se basan en grandes concepciones teóricas, como el contractualismo, la soberanía popular y la separación de poderes. Los pactos federal o regional son parte de esos constructos que proveen

argumentos de articulación conceptual para el desarrollo normativo de los Estados compuestos.

También en las relaciones entre las entidades territoriales, y entre estas y las nacionales, pueden adoptarse decisiones que neutralizan las opciones de control vertical. De la misma forma que los parlamentos se ven afectados por su falta de unidad interna, las partes de un Estado compuesto tienen órganos que reproducen en su vida interior los mismos fenómenos que se advierten en el espacio nacional: asambleas locales plurales; titulares de gobierno pertenecientes a partidos que entre sí compiten por el poder; medios de difusión que operan como cajas de resonancia de las disputas por el poder; más una estructura municipal de poder que consume energías en las acciones de control político interior. En suma, es frecuente que los Estados compuestos dispongan de recursos políticos limitados para ejercer controles eficaces sobre el Estado nacional, por lo que los instrumentos jurisdiccionales de control constitucional cobran una dimensión especial.

Otra expresión de control vertical es la ejercida por los electores. Este tipo de control se produce a condición de que el voto sea informado, libre, periódico, secreto y universal. Incluso así, es un control desestructurado expuesto a múltiples influencias contextuales como la mercadotecnia electoral; la publicidad institucional; las opiniones de líderes culturales, sociales y religiosos; las redes sociales, con sus denominados *influencers*, y hasta las posibles animosidades regionales. Aun así, tiene validez en cuanto a que da lugar a la aprobación o desaprobación general de las políticas gubernamentales, en especial por sus repercusiones en el ingreso, el empleo, los servicios públicos, la seguridad y el bienestar en general.

Algunos sistemas constitucionales mantienen la tensión entre los órganos del poder en su relación política; otros optan por limitar los controles parlamentarios, y unos más adoptan una escala variable de controles, sujetos a mejores o peores prácticas parlamentarias. El primer caso se examina conforme a métodos de ciencia política, mientras que el segundo y tercero son objeto de observación desde la perspectiva constitucional. Por supuesto, ambas disciplinas

son complementarias, máxime en una cuestión como los controles políticos. Para identificar las tendencias constitucionales se tienen que analizar sus diversos componentes según se trate de sistemas presidenciales o parlamentarios. En estos últimos una de las claves es la presencia o no de la moción constructiva de censura, en tanto que en los presidenciales se debe partir de tres factores: elección plebiscitaria del presidente, reelección y periodo de gobierno.

La elección plebiscitaria, acentuada por la segunda vuelta; la reelección, en cualquiera de sus modalidades; la extensión del periodo, y la influencia de los presidentes en su sucesión son factores que tienen efectos en cuanto a la eficacia de los controles parlamentarios. En los sistemas presidenciales el personalismo debilita al sistema de partidos y por consiguiente al sistema representativo. En la arquitectura y en la mecánica constitucionales las asimetrías favorecen la supremacía presidencial en detrimento de las posibilidades de controlar al gobierno. Por eso es necesario examinar el diseño constitucional para diferenciar los controles formales o aparentes de los funcionales o reales. Esta distinción entre controles nominales y normativos permite determinar la función efectiva de los controles parlamentarios.

La función de control puede resultar confusa y contradictoria si, según los acomodos de fuerzas o el talante de los gobernantes, los controles parlamentarios fluyen en direcciones diversas en momentos distintos. Las oscilaciones que hacen nominales o normativas las disposiciones constitucionales según las circunstancias, condicionan la función de los controles, hacen impredecibles e imprevisibles sus efectos y por ende lastran su sentido en la salvaguarda de un orden constitucional democrático.

Los controles en un Estado constitucional deben ser normativos y bidireccionales; esto último supone que se apliquen los estándares de la relación propia de un hipotético contrato social, por lo que cada uno de los órganos cumple la parte que le corresponde en la relación de control, a partir del axioma de que no debe haber poder político que no esté sujeto a control. La conjetura acerca de quién controla al controlador se resuelve en el constitucionalismo mediante una forma operativa por medio de la cual el controlado controla a su controlador.

Cuando esta relación de controles recíprocos es objeto de un diseño razonable genera un equilibrio constructivo que permite que cada uno de los órganos involucrados cumpla de manera satisfactoria sus propias funciones.

También existen patologías constitucionales cuando los controles no están compensados o cuando su contexto o su mal diseño los nominaliza. A consecuencia de esta insuficiencia el sistema político se vuelve disfuncional. En síntesis, los controles deben funcionar de manera sistemática. Esto supone que no haya interrupciones, excepciones ni graduaciones; la actividad de control debe ser continua, general y uniforme, de otra manera produce desconcierto y escepticismo entre los gobernados e ineficacia, abuso, arbitrariedad, corrupción e irresponsabilidad por parte de los gobernantes.

B. Controles convencionales

Los controles políticos están encontrando una nueva fuente en los tratados y convenciones internacionales. Estos controles de fuente convencional se encuentran en una fase germinal que contrasta con el desarrollo de los controles jurisdiccionales supranacionales. El Tratado de Lisboa, por ejemplo, prevé cuatro tipos de control político: controles entre órganos de la Unión, controles nacionales sobre organismos europeos, controles nacionales acerca de la actuación gubernamental nacional en las actividades de la Unión, y controles supranacionales sobre órganos estatales. Para ilustrar estos casos, el Parlamento Europeo ejerce funciones de control político (artículo 9 A) sobre los órganos de gobierno de la Unión; los parlamentos nacionales disponen de control político sobre Europol, evalúan las actividades de Eurojust (artículo 8 C) y disponen de modalidades de control sobre el ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión Europea (artículo 249 C); los parlamentos nacionales controlan la actuación de sus respectivos gobiernos en lo concernido con las normas y políticas europeas (Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea), y el Comité Político y de Seguridad de la Unión practica el

control con relación a la política exterior y de seguridad común de los Estados (artículos 25, 28 A y 28 B).⁷

Lo anterior es un ejemplo de la expansión de los controles políticos y de su creciente complejidad a partir de disposiciones convencionales. En América, la Carta Democrática Interamericana dispone que los “valores y principios de libertad, igualdad y justicia social son intrínsecos a la democracia”, y que entre sus componentes fundamentales figuran la transparencia y la responsabilidad gubernamental en la gestión pública. Esta Carta fue aprobada por la Asamblea de la Organización de Estados Americanos en 2001, por lo que es una resolución y no un tratado internacional. Pese a contener obligaciones para los Estados suscriptores, sus disposiciones no son vinculantes. Se trata, sin embargo, de un precedente que perfila avances futuros deseables en cuanto al control político internacional, como se ha hecho en la Unión Europea.

III. Diseño de los controles políticos

La construcción de instituciones de control plantea problemas específicos, relevantes. Es común que se esperen resultados inmediatos de las reglas que racionalizan el ejercicio del poder, si bien su formulación no siempre está acompañada por un examen cuidadoso de la forma como interactúan en el conjunto de las instituciones. Para efectos de análisis particular cada institución puede ser examinada en forma aislada, pero el ordenamiento es mucho más

⁷ La Constitución europea no está en vigor, pero también puede ser tomada como un referente de la dirección hacia la que se avanza. Su artículo I-20.1 asigna al Parlamento Europeo “funciones de control político”; en cuanto al Consejo Europeo y es categórica al prescribir que el Consejo “no ejercerá función legislativa alguna” (I-21.1), en cambio atribuye al Consejo de Ministros desempeñar las funciones legislativa y presupuestaria “conjuntamente con el Parlamento” (I-23.1), que deben ser ejercidas en sesiones públicas (I.24.6). En materia de controles intraorgánicos se considera que cuatro miembros del Consejo son suficientes para tener “una minoría de bloqueo” (I-25.1); la Comisión Europea puede emitir reglamentos delegados, objetables e incluso revocables por el Parlamento o por el Consejo (I-36). Los consejos Europeo y de Ministros, y la Comisión, comparecen ante el Parlamento, y la Comisión además contesta preguntas (III-337), quedando sujeta a una posible moción de censura (III-340). El Parlamento puede hacer comparecer al presidente del Banco Central Europeo (III-383). El control de los gastos es llevado por el Tribunal de Cuentas de Europa (III-384). En lo que atañe al control comunitario con relación a cada uno de sus miembros, se prevé sancionar al Estado que incurra en una “violación grave” de los valores previstos por la propia Constitución (I-2, I-59).

complejo y una misma disposición puede tener efectos diferentes conforme a su contexto normativo y fáctico.

Es bien sabido que no hay instituciones perfectas; las ventajas van acompañadas por algún tipo de costes, de ahí que en su diseño se procure maximizar las primeras y minimizar los segundos. Para conseguirlo es necesario, entre otras cosas, determinar las interacciones con el entramado institucional. Estas interacciones pueden ser positivas cuando las instituciones potencian entre sí sus respectivas ventajas; pueden ser negativas cuando, por lo contrario, sus efectos se contrarrestan, o pueden ser neutras, cuando funcionan con independencia.

Si se entiende que los controles políticos reducen los riesgos que implican los excesos o defectos en el ejercicio del poder, se verá que los sistemas electorales, por ejemplo, juegan un papel relevante en el funcionamiento de los controles. Tomemos el caso de los sistemas mayoritarios, como el estadounidense. Con independencia de lo que significan la subrepresentación o la sobrerrepresentación que ocasiona, la relación en materia de controles entre gobierno y congreso también resiente los efectos. Aunque el sistema de partidos de Estados Unidos tiene características diferentes a las observadas en otros espacios constitucionales, cuando la mayoría congresual coincide con la titularidad de la presidencia algunos controles ven mermada su eficacia. Esto sucedió en 2021 cuando, a pesar de las evidencias en su contra, la mayoría republicana en el Senado absolvió al presidente Donald Trump en un caso de enjuiciamiento promovido por la mayoría demócrata de la Cámara de Representantes, no obstante lo convincente de los argumentos y de las pruebas.

Un ejemplo inverso lo ofrece Perú, donde se registran diversos episodios de presidentes impugnados y algunos removidos con fundamento en una disposición constitucional ambigua que faculta al Congreso para destituirlos por su “permanente incapacidad moral o física” (artículo 113). Aquí el sistema electoral también es trascendente pues la elección presidencial puede requerir una segunda vuelta si ningún candidato obtiene mayoría absoluta en la primera. El balotaje fomenta la fragmentación de partidos y de votantes. En la elección de

1995 se presentaron catorce candidatos a la presidencia; en 2000, nueve; en 2001, ocho; en 2006, veinte; en 2011, diez; en 2016, también diez; en 2021, dieciocho. Sólo en 1995, cuando se reeligió Alberto Fujimori, no fue necesaria la segunda vuelta. Con esta excepción, en las demás elecciones la mayoría absoluta conseguida por los presidentes resultaba artificial, dificultaba acuerdos y generaba una relación de tirantez continua.

En los sistemas parlamentarios son escasos los gobiernos en minoría, y el apoyo mayoritario en ocasiones entorpece el funcionamiento adecuado de los controles. Es comprensible que haya factores de cohesión que mitiguen los actos de control, o que los exacerben si las condiciones propician la fricción. Los controles no son una panacea. Una de sus motivaciones consiste en reducir la discrecionalidad en el ejercicio del poder; sin embargo se da la paradoja de que los propios controles incluyen elementos de discrecionalidad. Hay una merma en la eficacia de los controles cuando coinciden las mayorías de gobierno y parlamento, que es la regla en los sistemas parlamentarios, o cuando en los sistemas presidenciales se combinan las pretensiones y las posibilidades hegemónicas de los titulares del gobierno. En dirección opuesta puede sobrevenir un exceso paralizante cuando desde los congresos se decide obstruir al gobierno. En estos casos los controles dejan de ser salvaguardas de la democracia y del ordenamiento constitucional porque su utilización formal enmascara una realidad adversa al Estado constitucional.

El Estado constitucional se caracteriza por la previsibilidad de la actuación de sus órganos; de ahí que en el caso de los instrumentos de control se haga necesario adoptar desarrollos normativos más extensos de lo que es habitual en otro tipo de disposiciones constitucionales. Si bien los derechos fundamentales pueden constar en fórmulas de cierta generalidad, las reglas de control político tienden a ser más detalladas. La textura abierta de una norma auspicia su adaptación a situaciones cambiantes y abre el espacio para el garantismo como un proceso incremental de los derechos; pero la preceptiva aplicable a los controles suele ser construida con otra racionalidad pues corresponde a procesos muy sensibles del poder. Sin embargo, es necesario tener presente que no hay

diseño normativo que pueda prever todas las circunstancias de la vida institucional.

Las constituciones son normas jurídicas; en el caso de los controles se trata de disposiciones muy variadas; algunas establecen obligaciones (informar, comparecer), otras confieren facultades (preguntar, interpelar). La mayor parte de los procedimientos de control son enunciados con cierto detalle (veto, censura) e incluyen excepciones en cuanto a los estándares parlamentarios de deliberación y votación. Todo es explicable por los efectos que se desprenden de los actos de control. Lo que complica su aplicación es que en ocasiones se producen efectos inversos a los que se pretende conseguir.

Es común que para el ejercicio de algunos controles se exija una mayoría parlamentaria calificada. Este requisito puede leerse como democratizador porque exige la convergencia de un número elevado de voluntades en un mismo sentido; pero también puede leerse en un sentido opuesto, que confiere poder de veto a la minoría. La exigencia de una mayoría calificada se justifica para evitar que cuando el gobierno dispone de mayoría simple en el parlamento tome por sí solo decisiones que puedan ser lesivas para las minorías o incluso para la generalidad de los gobernados, pero la mayoría calificada en el diseño de los controles políticos debe calibrarse con relación al objetivo que se busque pues el uso indiscriminado de ese requisito puede resultar contraproducente para la defensa de la democracia y del ordenamiento constitucional.

El sesgo se caracteriza como un error intencional que afecta la capacidad de juicio o discernimiento e influye en las decisiones, pues contamina la actuación de los actores políticos con factores ideológicos y faccionarios. Los controles políticos están expuestos a múltiples condicionamientos negativos voluntarios, unos encaminados a su evitación y otros a su utilización maliciosa. En la aplicación de los controles políticos es conveniente considerar los riesgos del sesgo. Cuando esto sucede en lugar de contribuir a la defensa del ordenamiento y de la democracia se puede desencadenar un efecto inverso. La objetividad en la aplicación de los controles forma parte de un funcionamiento institucional ideal, pero el hecho político indica que con frecuencia son utilizados como parte de la

lucha por el poder y en el poder. El objetivo de los controles se ve distorsionado cuando se les utiliza como pretexto para desestabilizar a los gobiernos, o como una estrategia en la lucha por el poder sin que haya causas reales relacionadas con la defensa de la democracia o del ordenamiento.

Desde su concepción doctrinaria, los controles políticos se asociaron a un esfuerzo por racionalizar el ejercicio del poder. Montesquieu lo sintetizó en su conocida expresión “que el poder frene al poder”.⁸ La crudeza del enfrentamiento que desencadena la lucha por el poder se atenúa por la aspiración de razonabilidad a la que por lo general obedece el diseño constitucional. En este punto, además de las interacciones a las que aludí más arriba, el diseño de los controles debe llevarse a cabo conforme a un propósito equilibrador para no convertirlos en uno más de los instrumentos utilizados para someter o bloquear al adversario mediante decisiones oportunistas o sesgadas. Estas prevenciones, empero, no pueden ser invocadas para reducir el número de los instrumentos de control o para nulificar su eficacia.

En el caso de las decisiones asociadas al ejercicio de los controles conviene tomar en cuenta que además de los propósitos institucionales de defensa de la democracia y del ordenamiento, tienen el objetivo de regular relaciones entre contendientes que aspiran a conservar o a conquistar el poder. El agonismo impregna la vida política y los controles no siempre se utilizan para los fines institucionales previstos. Esta tensión es inevitable, pero lo que sí puede eludirse, o al menos atenuarse, es el desbordamiento lesivo para el funcionamiento institucional. Es posible compensar los excesos potenciales en la utilización sesgada de los controles introduciendo estímulos institucionales para las conductas cooperativas. Los acuerdos de coalición, por ejemplo, no cancelan los controles y en cambio los dejan como una reserva para proteger los términos convenidos.

Con objeto de verificar si el diseño y el ejercicio de los controles es el adecuado pueden mensurarse sus efectos a través de indicadores indirectos tales como: actividad legiferante, bienestar colectivo, calidad de los servicios públicos,

⁸ “*Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*”, en *El espíritu de las leyes*, libro XI, cap. iv.

deliberación y votación parlamentaria, derechos de la oposición, eficacia normativa, estabilidad institucional, gobernabilidad, incidencia de corrupción, neutralidad administrativa, protección ambiental. Si los registros empíricos de cada capítulo se acercan a lo que se considere satisfactorio, se podrá inferir que los controles han sido funcionales; si sucede lo contrario habrá que profundizar en el análisis de los resultados deficitarios pues un mal funcionamiento institucional no advertido, valorado ni corregido puede denotar insuficiencia en la aplicación de los controles políticos.

En el diseño de los controles debe considerarse que el Estado constitucional se basa en el pluralismo, por lo que alienta de manera consciente la diferenciación de los actores y se nutre de la deliberación. La intensidad de la vida democrática se produce muchas veces en torno a la práctica de los controles, de suerte que no debe temerse la explosividad del debate. Por otro lado, en el Estado constitucional el gobernado tiene derecho al buen gobierno y en esta medida espera y exige que sus expectativas de bienestar y sus demandas de servicios sean atendidas de manera satisfactoria. Además, las relaciones sociales requieren que el orden normativo sea un referente ininterrumpido y en este aspecto los controles juegan un papel medular. Por todo lo anterior el diseño es un factor crucial para que el pluralismo democrático, el buen gobierno y el Estado de derecho se realimenten entre sí de manera sistemática.

A pesar de que no es posible evitar al completo el sesgo que afecta el ejercicio de los controles, sí es viable adoptar instrumentos vigilantes, con la participación de la academia, las organizaciones sociales y la opinión pública, para identificar las desviaciones que protagonicen los actores políticos y plantear los ajustes que contribuyan a los mejores diseños formales y a las mejores prácticas en materia de controles. Conviene tener muy en cuenta que las buenas prácticas del gobierno y del parlamento corren por vías paralelas con los índices de cultura política y jurídica. Si bien prevalece la técnica de que los controles estén apoyados en previsiones expresas, existen numerosas experiencias en el sentido de que también es posible adoptar controles funcionales mediante acuerdos políticos. Las prácticas pueden ser negativas, por lo que se requiere que en los órganos

colegiados, en particular en los parlamentos, existan mecanismos que permitan eludirlas. El obstruccionismo, mediante la utilización excesiva del tiempo en la tribuna, la multiplicación deliberada de enmiendas o reservas para demorar los proyectos que se discuten, o la desintegración del cuórum, por ejemplo, son estratagemas recurrentes que convierten a los controles horizontales en formas de bloquear el funcionamiento razonable de las instituciones.⁹ Los vetos y las complicidades escudadas en los controles van en una dirección opuesta a la que se busca en el Estado constitucional.

En el ejercicio de los controles políticos siempre están presentes los ingredientes agonistas que acompañan a las expresiones del poder. Aun así, son y serán útiles para los propósitos que el Estado constitucional persigue a través de ellos, si se tiene el cuidado de examinar los puntos de contacto entre el texto y el contexto. En un contexto de crispación los controles pueden ser una válvula que rebaje las tensiones; en uno de estabilidad institucional la omisión de los controles puede generar una percepción de impunidad que propicie desviaciones disruptivas en el desempeño del poder. Los controles juegan un papel axial para mantener la conflictividad dentro de cauces institucionales y preservar el funcionamiento equilibrado de los órganos políticos. Esto no significa que los controles sean una panacea, como ya se dijo; son apenas una expresión del esfuerzo institucional por racionalizar el ejercicio del poder tanto cuanto sea posible.

El eje para diseñar una constitución está en los principios que ella misma incorpora. En la mayor parte de las normas supremas rige el principio de la soberanía popular. Este constructo convierte a los órganos del poder político en instituciones que deben actuar con responsabilidad ya que sus titulares son mandatarios de pueblo. Tantas veces cuantas estos órganos actúen sin control, usurpan el poder soberano. En las antiguas monarquías el control político de los subalternos era ejercido por el monarca en su papel de soberano. La monarquía absoluta decayó porque el constitucionalismo moderno trasladó el poder soberano

⁹ Para el caso británico véase May, Erskine, *The law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londres, Butterworth & Co., 1971, pp. 435 y ss.; para el caso de Estados Unidos, Koger, Gregory, *Filibustering. A political history of obstruction in the House and Senate*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010. Véase también Tsebelis, George, *Veto players. How political institutions work*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2002.

al pueblo. No obstante, numerosos sistemas constitucionales carecen de instrumentos eficaces de control político, porque los omiten o porque no los han construido conforme a estándares funcionales; cuando esto sucede se produce una realidad contradictoria en la que coexisten la soberanía popular como norma y la soberanía personal del gobernante como normalidad. El gobierno *del* pueblo, basado en elecciones libres, exige el gobierno *con* el pueblo, a través de los controles que permiten constatar que el poder se ejerce *para* el pueblo. La democracia incluye un conjunto de procedimientos mediante los cuales el gobernado determina quién gobierna, y para qué y cómo admite ser gobernado. Lo primero se resuelve a través de las elecciones, lo demás atañe a los controles. Ahí donde hay gobernantes no controlados se deroga el principio de soberanía popular; los gobernantes no controlados actúan como soberanos y por ende usurpan la soberanía de los gobernados.

IV. El control como garantía política de los derechos

Entre los cambios sociales y los institucionales siempre ha habido una realimentación recíproca, si bien los segundos han sido objeto de aplazamiento cuando predominan tendencias conservadoras.

Los cambios sociales están sujetos a una aceleración sin precedente. Los avances de la investigación, de las redes sociales, de la tecnología y de algunas instituciones sociales están generando una significativa modificación en la interacción de las instituciones constitucionales.¹⁰ Para los efectos de los controles políticos son relevantes la fuerza expansiva de los derechos de la mujer; el acceso al bienestar, la cultura, la educación y la justicia; el envejecimiento de la población y la creciente disponibilidad de tiempo de los pensionistas; las modalidades de trabajo a distancia e híbridas; las presiones migratorias; el gobierno abierto; las reivindicaciones de grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y sexuales; la telemedicina y la atención de la salud y la esperanza de vida a partir de las revoluciones genómica y proteómica; la mundialización de la cultura; la

¹⁰ Véase Rossen, Jeffrey, y Wittes, Benjamin, editors, *Constitution 3.0. Freedom and technological change*, Washington, Brookings Institution Press, 2011.

globalización de la economía y la internacionalización de la defensa del ambiente y de la biodiversidad. Todos estos procesos, que ejemplifican los cambios profundos en curso, tendrán consecuencias en cuanto a las formas de controlar al poder.

Como se señaló en la primera sección de este capítulo, el control político es una garantía de la democracia. Pero sucede que la democracia, en el sentido que la entendemos en la actualidad, es una realidad muy reciente. En muchos Estados constitucionales la democracia tiene apenas unas décadas de existencia, pero en ninguno es anterior al siglo XX, a menos que aceptemos como democráticos los sistemas constitucionales que convivían con la esclavitud, el voto selectivo, la discriminación, o la intolerancia de ideas éticas, filosóficas o religiosas. Todos o algunos de estos fenómenos estuvieron presentes en los albores del constitucionalismo moderno y contemporáneo. Había constituciones, sí, pero no democracia; no en la forma que hoy es entendida y de la que son garantía los controles políticos.

Si bien siempre ha existido una mecánica compensatoria en las relaciones de poder, su configuración como garantía de las instituciones corresponde a lo que conocemos como democracia constitucional. Esto significa que es un fenómeno relativamente reciente. Hasta hace algunos años una parte del debate acerca de los derechos sociales se interesaba en su garantía jurisdiccional. La *justiciabilidad* de esos derechos se consideraba imperiosa para darles un sentido normativo y no programático. El elenco de derechos fundamentales ha embarnecido, a veces acompañando el nacimiento de nuevas constituciones y en otras ocasiones como resultado de reformas y adiciones. Esta proliferación de derechos obedece a motivaciones distintas: sentar las bases jurídicas para políticas progresistas, apaciguar expectativas y demandas colectivas, o consolidar clientelas electorales, por ejemplo. En los dos últimos casos la Constitución es utilizada como instrumento de la coyuntura política y se ve afectada como norma jurídica.

En los diversos sistemas donde se han adoptado instrumentos de control jurisdiccional de la Constitución se van dando respuestas favorables a los justiciables. Empero, no son suficientes por sí mismos y tienen que ser

complementados por los mecanismos de control político que ofrecen a los representados la posibilidad de influir en el diseño e implantación de las políticas públicas a través de sus representantes. De esta manera entran en sinergia los diversos controles constitucionales, en beneficio de los destinatarios del poder. La eficacia de la norma constitucional se ve fortalecida por la garantía jurisdiccional y por la garantía política. La primera se ejerce mediante procesos judiciales iniciados por los justiciables y la segunda se dinamiza a través de procedimientos parlamentarios formulados por los representantes políticos. En ambos casos se parte de la validez del ordenamiento y su objetivo consiste en alcanzar su eficacia. Empero, sería ingenuo considerar que esta dualidad controladora bastaría para ejercer una función *garantizadora*.¹¹ Aun cuando ninguna combinación institucional puede ofrecer resultados infalibles, esta garantía política ayuda a reducir las incidencias de arbitrariedad por parte de los poderes públicos y también de los poderes privados, pues desde ambos proceden actos y decisiones perjudiciales para las personas. Por supuesto, está sujeta a las vicisitudes que fueron referidas más arriba.

La garantía política refuerza a la garantía jurisdiccional. Dworkin controvierte el argumento de apariencia democrática de que los parlamentos tomen decisiones acerca de los derechos individuales haciendo prevalecer la mayoría, no obstante que “sabemos que a veces la mayoría tomará decisiones injustas”,¹² y tiene razón. En cambio, es evidente la complementariedad de las acciones jurisdiccional y política para reducir los efectos de la ilegalidad y de la arbitrariedad por parte de los poderes político y económico. Además, los controles políticos influyen en la mejor calidad de la administración y de los servicios, y contribuyen a dinamizar los programas de gobierno, todo esto en beneficio de los derechos de los gobernados.

Se perfila una clara tendencia en el sentido de generalizar la protección horizontal de los derechos humanos; también los órganos no jurisdiccionales de

¹¹ Coincido con Manuel Aragón en preferir el uso del adjetivo *garantizador* sobre la locución *garantista*. El sufijo *ista* es muy usual para denotar una profesión o una preferencia, más que una actividad o un objetivo.

¹² Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1988, pp. 133.

derechos humanos comienzan a extender su acción hacia todos los actos lesivos de estos derechos, sean realizados por entes públicos o por actores privados. De la misma forma los controles parlamentarios van evolucionando con relación a conocer y controlar decisiones del poder económico, en especial cuando afectan derechos sociales, económicos y ambientales. Estamos en los albores de una nueva dimensión de los controles parlamentarios.

Los controles políticos complementan la acción tutelar ejercida por los tribunales constitucionales. La constitución como norma tiene dos puntos de apoyo: el control jurisdiccional, para evitar que en su actuación los poderes público y privado se sustraigan a lo dispuesto por la norma, y el control parlamentario, que pone en movimiento lo dispuesto por la norma suprema haciendo que los órganos del poder actúen de la manera más próxima posible al diseño normativo del Estado.

Conforme a lo anterior considero como *garantía política* la serie de procedimientos parlamentarios que tienen por objeto contribuir a preservar la vigencia y la efectividad del ordenamiento constitucional y el desarrollo de la democracia, verificado que las reglas de competencia, efectividad y responsabilidad sean cumplidas por los titulares de los órganos del poder y que, en el caso contrario, con independencia de los instrumentos de sanción cuando se incurra en ilícitos, están expeditas las medidas de reparación política.¹³ La garantía política también incluye la acción parlamentaria en defensa de la ciudadanía ante particulares que ofrezcan servicios públicos o realicen actividades concesionadas o productivas relacionadas con el bienestar social, el ambiente y la biodiversidad.

Las instituciones constitucionales tienden a evolucionar, pero como no están sujetas a regularidades mecánicas en ocasiones también son objeto de regresiones. En cuanto a los controles democráticos su construcción, desarrollo y ejercicio acompañan las vicisitudes del Estado, que a su vez registra movimientos oscilantes conforme a la incertidumbre misma que caracteriza a toda democracia. Los diseños constitucionales se orientan en el sentido de minimizar los riesgos de

¹³ Valadés, Diego, "La garantía política como principio constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1259-1291.

la incertidumbre y de maximizar las ventajas de la libertad. El punto adecuado para alcanzar estos objetivos requiere pericia; de ahí la relevancia de que haya sinergia con los controles jurisdiccionales.

El mejor diseño de los controles políticos puede ser estropeado por el talante de los actores que intervienen en su aplicación. Es posible, por ejemplo, que en algún momento de la vida institucional de un Estado una misma mayoría prevalezca en el gobierno, el congreso y la judicatura. Un fenómeno así neutraliza los controles. Es imposible prever respuestas totales. Aquí sólo he abordado los diseños institucionales que permiten ejercer controles políticos que hagan viable la democracia, pero es evidente que la complejidad de la democracia, como ha advertido Innerarity,¹⁴ obliga a pensar en una extensión de los controles que incluya a la ciudadanía. Las formas de interacción entre gobernados y gobernantes seguirán evolucionando, entre otras razones por los avances telemáticos, con lo cual será posible vigorizar los controles de la democracia constitucional.

Foucault acuñó un neologismo sugerente, *gubernamentalidad*, que complementa los conceptos *governabilidad* y *governanza*. Si se atiende a los significados que atribuye a su concepto, hay buenas razones para aceptarlo, en especial a propósito del sentido de los controles. Los controles inciden en la gobernabilidad toda vez que corresponden a la eficacia de las instituciones, e inciden en la gobernanza en la medida en que denotan la forma de ejercer el poder, pero la *gubernamentalidad* introduce otros matices atendibles: 1) conjunto de instituciones, procedimientos y tácticas de gobierno; 2) tendencia para determinar el tipo de poder al que se denomina gobierno, y 3) proceso administrativo.¹⁵ Los controles adquieren una dimensión específica en el contexto institucional y facilitan los diseños institucionales hacia el futuro a partir de que se tengan presentes las tres dimensiones del proceso político de gobierno: gobernabilidad, gobernanza y gubernamentalidad.

¹⁴ Innerarity, Daniel, *Una teoría de la democracia compleja*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2020, pp. 56 y ss.

¹⁵ Foucault, Michel, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard, 2004, pp. 111 y ss.

La tendencia no apunta hacia la subsidiaridad del Estado. A la inversa, las necesidades regulatorias se acentúan con motivo de nuevas y muy poderosas tecnologías que no hacen sino prosperar. Esto obliga a una mayor implicación del Estado, y al concepto *gubernamentalidad* de Foucault se puede añadir un cuarto factor: el proceso tecnológico. El Estado tendrá que regular e intervenir en un número creciente de elementos que inciden en la vida individual y colectiva, y por ende habrá que afinar y mejorar el rendimiento de los controles para mantener las acciones públicas y privadas dentro de los cauces de la democracia constitucional.

Una importante función parlamentaria es la de orientación política. Esta tarea no se inscribe entre las legiferantes por lo que numerosos sistemas, en especial los presidenciales, omiten esta atribución a los órganos de representación política aduciendo que vulnera la separación de poderes. En el desarrollo previsible de las democracias, los parlamentos tendrán una participación creciente en la orientación política de los gobiernos, como consecuencia de un ejercicio cada vez más amplio de los controles.

Los retos presentes y futuros para los controles políticos están asociados a su interacción con el conjunto institucional. Si esto no se tiene en cuenta, no hay diseño que funcione. Como fenómeno contemporáneo, la democracia constitucional es vulnerable por los embates de la demagogia y por las presiones legítimas e ilegítimas de grupos y de intereses, lo mismo nacionales que internacionales. A veces esa vulnerabilidad asoma a través de la manipulación mediática y electoral, a veces es causada por la ambición y el oportunismo políticos. De ahí que en la configuración de los controles se insista en la necesidad de una aplicación sistemática, razonable y eficaz. Es así como será una garantía política capaz de contribuir a la juridicidad del ordenamiento constitucional.