

SEMÁNTICA DE «CONTROL POLÍTICO»\*  
(ELEMENTOS RECONSTRUCTIVOS PARA UN ANÁLISIS COMPARADO)

**Lucio Pegoraro**  
*Catedrático de Derecho Público Comparado.*  
*Universidad de Bolonia*

**SUMARIO**

1. *Una perspectiva jurídica.*
2. *«Control político»: los peligros de un enfoque comparativo.*
3. *Significante y significado (de las palabras al contenido y viceversa).*
4. *«Control político»: descomposición de significados.*
5. *Sub-particiones.*
6. *Elementos clasificatorios determinantes en la democracia liberal y examen de los usos lingüísticos.*
7. *Búsqueda de un común denominador de «control político».*

\* Traducción a cargo de Verónica Sáenz Manzur, Emanuel López Sáenz y Sabrina Ragone. Este ensayo fue elaborado para el volumen coordinado por G.J. Enriquez; J.L. Prado, M. Núñez Torres, *El control político en el Derecho comparado*, Comares, Granada, 2010.

### 1. *Una perspectiva jurídica.*

En el intento por definir lo que significa el «control político» en derecho (público) comparado<sup>1</sup>, hay un primer problema sobre el cual es peligroso adentrarse y tiene que ver no tanto con el objeto de la investigación, ni con la exigencia de tener en cuenta el concurso de diferentes idiomas y culturas en la definición, sino con la dimensión del lenguaje especializado del que habla.

Cada comunidad científica tienen sus propios lenguajes especializados y se da a entender en su propio entorno<sup>2</sup>. Por ejemplo, además de tener uno o más significados en el lenguaje común, las palabras «norma» o «regla» tienen sentidos diferentes si las utilizan en física, en derecho, en ciencia política. Los problemas surgen sobre todo cuando se usan sin conciencia (o, peor, en modo mistificante) los lenguajes especializados de otras ciencias, intentando hacerse entender en la propia comunidad<sup>3</sup>.

La impresión es que, en el agregar a la clase del «control político» hechos, actos, procedimientos, órganos, actividades, poderes, funciones, etc., muchos estudiosos de derecho constitucional se dejan conquistar por la sugerencia de otras ciencias y utilizan los lenguajes de ellas con total indiferencia.

El derecho constitucional (comparado) es tierra de frontera: estudia también hechos meramente políticos, como el poder constituyente<sup>4</sup>, y se ocupa de cómo

1. Tarea de la definición, en nuestro caso, es tanto desempeñar una reseña sobre el uso efectivo del mismo en el meta-lenguaje jurídico-constitucional comparado (definición literal), como prescribir (en sentido amplio) una modalidad de uso de un término (definición estipulativa). Véase sobre el punto, sobre todo, U. Scarpelli, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, Nuvoletti, Milano, 1985 y, entre los muchos (especialmente con referencia a las definiciones estipulativas nominales), G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, en *Trattato di diritto civile e commerciale* dirigido por A. Cicu y F. Messineo, Giuffrè, Milano, 1980, pág. 153 ss.

2. La adscripción de significado a una palabra está condicionada por vínculos factuales, los cuales excluyen que puedan ser utilizadas atribuciones de significado a «control político» no incluidos, aunque en sentido amplio, en la vasta gama aceptada por los usos lingüísticos corrientes. Por tanto van excluidas, en la búsqueda de un núcleo duro de significado, y en la paralela reducción de su «franja gris» o «zona de penumbra», usos no conformes a aquellos usados en nuestros lenguajes especializados, o que a ellos son excéntricos. Un segundo problema se conecta a la existencia de vocablos asonantes en otras lenguas, incluso utilizados para significar fenómenos *lato sensu* asimilables a aquellos que designa «control político» en la experiencia comparada. Sobre esto volveré extensamente más adelante.

3. Para una aproximación general, v. U. Scarpelli, *Semantica giuridica*, voz del *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1969, vol. XVI, y ya Id., *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, nueva ed. coordinada por A. Pintore, Giuffrè, Milano, 1985.

4. Por último, en una literatura vasta, R. Guastini, *Garantismo e dottrina pura a confronto*, en curso de publicación en *Analisi e diritto*, 2009.

la política crea el derecho y de cómo el derecho revisa a la política, con todas las hibridaciones también lingüísticas del caso. Además, lo que es derecho en occidente, se puede llamar en otros lugares religión. Ergo, lo que no es jurídico en un lugar (o en una comunidad de personas) puede serlo en otros lugares. De esto somos conscientes (y me ocuparé del tema ampliamente), y aquello influye en la definición<sup>5</sup>.

Sin embargo aquí el problema es otro: incluso alrededor de un mismo conjunto de creencias y presupuestos culturales (el mundo liberal-democrático, que de la autonomía del derecho, purgado de las escorias de la religión, de la moral y de la filosofía, ha hecho un fundamento de sus construcciones teóricas y prácticas), no

5. Sobre todo los estudiosos de la escuela privatista destacan el fenómeno: me refiero principalmente (aunque no exclusivamente) a las siguientes obras: R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, 5ª ed., Utet, Torino, 1992, en el *Trattato di Diritto Comparato* por él dirigido; G. Gorla, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano, 1981; M. Ancel, *Utilité et méthodes du droit comparé*, Ides et Calendes, Neuchâtel, 1971, trad. it., *Utilità e metodi del diritto comparato: elementi d'introduzione generale allo studio comparato dei diritti*, Jovene, Napoli, 1978; R. David, *Traité élémentaire de Droit civil comparé*, Pichon & Durand-Auzias, Paris, 1950; R. David, C. Jauffret-Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains*, 11ª ed., Dalloz, Paris, 2002, trad. it., *I grandi sistemi giuridici*, 5ª ed. a cargo de R. Sacco, Cedam, Padova, 2004; H.C. Gutteridge, *Comparative Law. An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research*, Cambridge University Press, Cambridge, 1946, pág. 34, 2ª ed., 1949, trad. fr., *Le droit comparé. Introduction à la méthode comparative dans la recherche juridique et l'étude du droit*, Lgdj, Paris, 1953; K. Zweigert, H. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung. Band 1: Grundlagen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1984, trad. it., *Introduzione al diritto comparato. Volume I: Principi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1998, y *Einführung in die Rechtsvergleichung. Band 2: Institutionen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1984, trad. it., *Introduzione al diritto comparato, vol. II: Istituti*, Giuffrè, Milano, 1995; B. Markesinis, *Comparative Law in the Courtroom and Classroom. The story of the Last Thirty-Five Years*, Hart Publ., Oxford-Portland Oregon, 2003, trad. it., *Il metodo della comparazione. Il retaggio del passato e le sfide del futuro*, Giuffrè, Milano, 2004; L.-J. Constantinesco, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Band I: Rechtsvergleichung, Carl Heymanns-Verlag, Köln, 1971, tr. fr., *Introduction au droit comparé, in Traité de droit comparé*, Lgdj, Paris, 1972, tomo I, trad. sp. *Introducción al Derecho comparado, en Tratado de Derecho comparado*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1981, trad. it., *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1996, pág. 177 ss.; Id., *Die rechtsvergleichende Methode*, Band II: *Rechtsvergleichung*, Carl Heymanns-Verlag, Köln, 1972, tr. fr., *Le méthode comparative, en Traité de droit comparé*, Lgdj, Paris, 1974, tomo II, trad. it., *Il metodo comparativo* (a cargo de A. Procida Mirabelli di Lauro), Giappichelli, Torino, 2000; P. Arminjon, B. Nolde, M. Wolff, *Traité de droit comparé*, 3 vol., Lgdj, Paris, 1950-1952; E. Agostini, *Droit comparé*, PUF, Paris, 1988; A. Hording, E. Örucü (eds), *Comparative law in the 21st Century*, Kluwer Academic Publishers, London, 2002; W. Menski, *Comparative Law in a Global Context*, 2ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2006. Señalo también obras de la generación sucesiva: en la doctrina italiana, especialmente, A. Gambaro, R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, 2ª ed., Utet, Torino, 2002; U. Mattei, P.G. Monateri, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997; G. Ajani, *Fonti e modelli nel diritto dell'Europa orientale*, Università di Trento – Dipartimento di Scienze giuridiche, Trento, 1993; Id., *Il modello post-socialista*, 2ª ed., cit.; U. Mattei, *Il modello di common law*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2004; P.G. Monateri, *Il modello di civil law*, Giappichelli, Torino, 1997; M. Guadagni, *Il modello pluralista*, Giappichelli, Torino, 1996; G. Ajani, A. Serafino, M. Timoteo, *Diritto dell'Asia orientale*, Utet, Torino, 2007.

falta quien usa un lenguaje y conceptos de ciencias diversas de aquella jurídica –sociales o del hombre– para interpretar los fenómenos jurídicos<sup>6</sup>.

Hablaré de «control político» en términos jurídicos. Un politólogo tiene capacidad y título para estudiar (por ejemplo) la acción de los partidos como actividad de «control político», si lo considera oportuno, y si el uso de esta palabra en su ciencia se lo permite. El jurista puede tener en cuenta estas elaboraciones, pero se debe hacer cargo de lo que le corresponde, es decir estudiar la dimensión *jurídica* del control. Como no les es permitido (por el sentido común) estudiar el control sobre la eficacia de una medicina, y sus efectos colaterales, sus dosis, etc. (y deja esta tarea a médicos, químicos, biólogos), así no puede profundizar, con instrumentos que no son suyos, temáticas de pertinencia de otras disciplinas, ni mucho menos imponerse del lenguaje de ellos, que no le pertenece<sup>7</sup>.

## **2. «Control político»: los peligros de un enfoque comparativo.**

Hablar de «control político» desde una óptica interna de por sí no es simple. Los académicos nacionales (algunas veces inconscientemente) dudan (y escogen) entre dos perspectivas: partiendo desde textos normativos, y/o desde las prácticas “internas”, y sobre ellas construir categorías interpretativas de la realidad? O bien partir de los modelos y de las construcciones conceptuales, de las cuales son impregnados y en ellos enfocar el propio ordenamiento?<sup>8</sup>.

6. Como observaba U. Scarpelli, *Metodo giuridico*, voz de la *Enciclopedia Feltrinelli Fisher*, Diritto 2, a cargo de G. Crifò, Feltrinelli, Milano, 1972, pág. 431 (y en Id., *L'etica senza verità*, il Mulino, Bologna, 1982, pág. 201), «es frecuente y evidente en los estudios sobre el método jurídico orientados en sentido descriptivo, historiográfico y científico, una fuerte disposición a devaluar el mismo método jurídico, reencontrando las causas directas de las elecciones y posiciones de los operadores del derecho y de los jurídicos en factores sociales, económicos, psíquicos, etc. El método jurídico aparece, para muchos estudiosos de tales disposiciones, como un método para simular razones disimulando las razones reales. Se debe, sin embargo, denunciar los riesgos inherentes a esta tendencia».

7. He afrontado estas temáticas en *Diritto pubblico comparato e scienza politica: per una relazione egualitaria*, Premisa a G. Passarelli, *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, B.U.P., Bologna, 2008, pág. 11 ss., y en un ensayo de próxima publicación titulado *Comparazione giuridica e uso “esterno” delle scienze diverse*.

8. Para una crítica al “platonismo” que revela este enfoque, v. G. Tusseau, *Modelli di giustizia costituzionale. Saggio di critica metodologica – Contre les «modeles» de justice constitutionnelle. Essai de critique méthodologique*, B.U.P., Bologna, 2009. V. también Id., voz Modelli, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, pág. 182 ss., traducción al castellano en curso de publicación, Purrúa-U.N.A.M.-U.L.N.L., México, 2010. Vienen en mente

En los dos casos, los condicionamientos de la cultura jurídica a la que cada uno pertenece se notan. Es una consecuencia de las relaciones entre los diferentes “formantes”<sup>9</sup>. En la construcción de un ordenamiento nacional, el legislador (en sentido amplio)<sup>10</sup> es influenciado por las doctrinas. En la interpretación de su sistema normativo, el académico nacional, ya sea que se mueva del formante normativo estudiado o se mueva de las doctrinas que lo inspiraron, expresará por lo general –a menos que sea un mero cronista<sup>11</sup>– un juicio de coherencia entre el esquema o las medidas adoptadas por el legislador y los principios de las doctrinas de referencia.

*En general*, cuando habla de «control político», el constitucionalista francés, alemán, italiano, mexicano, etc. no podrá ignorar la teoría de la división de poderes y sus consecuencias; *además*, añadirá en el estudio las “sensibilidades” derivadas de las aplicaciones “nacionales”, de las diferentes evoluciones, realizadas a pesar de las bases constitucionales comunes.

A su vez, el constitucionalista británico se sentirá extraño a este *milieu*. En su casa jurídica, a parte de los problemas que atañen a las diferencias lingüísticas de los vocablos estudiados (que tomaremos en cuenta más adelante), el problema va encuadrado en diferentes marcos: no tiene nada que ver la división de los poderes, los pilares son la *rule of law* y la superioridad del Parlamento.<sup>12</sup>

respecto a esto aquellos que J. Locke habría denominado «modos mixtos», es decir que contienen «elementos no observables, creados arbitrariamente, criaturas del intelecto, entes sin una existencia fuera de la invención humana»: así U. Scarpelli, *Il linguaggio giuridico: un ideale illuministico*, en P. Di Lucia (dir.), *Nomografia. Linguaggio e redazione delle leggi*, «Quaderni di filosofia analitica del diritto», núm. 10, Milano, Giuffrè, 1995, pág. 10.

9. La expresión «formantes del ordenamiento», tomada en préstamo de la fonética, ha sido utilizada por R. Sacco para indicar los distintos conjuntos de normas y proposiciones que, en el ámbito del ordenamiento, contribuyen a generar el orden jurídico del grupo. En los ordenamientos contemporáneos, los formantes principales son la ley, la doctrina y la jurisprudencia; es decir el conjunto de las disposiciones adoptadas por el legislativo; el conjunto de las opiniones expresadas por los doctores de la ley, el conjunto de las decisiones de los jueces: v. R. Sacco, *Legal Formants: a Dynamic Approach to Comparative Law*, en *American Journal of Comparative Law*, 1991, núm. 39, pág. 343 ss.; Id., *Introduzione al diritto comparato*, cit., pág. 43 ss., y ahora Id., voz *Formanti* en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., pág. 140 ss.

10. Esto es inclusive de Asambleas u otros órganos constituyentes, legislador ordinario, poder reglamentario, etc.

11. Para una crítica a aquello a lo que yo llamo «neo-cronachismo» en la orientación de muchos estudios contemporáneos, reenvío a la premisa de mi escrito *Derecho Constitucional y Derecho público comparado: una convivencia more uxorio*, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7, 2009, pág. 72 ss., en Actas del Congreso internacional “Tendencias Actuales del Constitucionalismo”, México D.F., 18, 19 y 20 de marzo 2009, en curso de publicación (trad. ingl., en un volumen a cargo de G. Gorjón, en curso de publicación, con el título *Constitutional Law and Comparative Public Law: a more uxorio Cohabitation*, Un. San Diego, Cal.).

12. Cfr. en este mismo volumen el ensayo de P. Leyland, *The Dead Hand of Dicey and the Genealogy of English Administrative Law*, siguiendo el pensamiento de Dicey y citando a P. Craig (1991) *Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and Public Law*, en *106 Law Quarterly Review*, 1991, 105.

En los Estados Unidos, a los temas de Montesquieu se han mezclado y superpuesto otras doctrinas bien conocidas, que también influyen sobre el escenario de cada materia<sup>13</sup>, como influye la teoría del “excepcionalismo” del país<sup>14</sup>.

Cualquiera que sea su origen, el estudioso de derecho interno (aunque crea ser un comparatista)<sup>15</sup> dará del término analizado una explicación y una clasificación más o menos sensible –pero de todas maneras sensible– a aquello que se ha definido el «*primo noto*»<sup>16</sup>, o bien los significados particulares del derecho del grupo al que pertenece. Ineluctablemente, el objeto de su estudio será condicionado por cómo se ha desarrollado en su ordenamiento aquella “cosa” de la que él está convencido que se llame «control político», y que bautiza con este nombre<sup>17</sup>. Las conclusiones que puede alcanzar pueden ser muy diversas: si su formación es dogmática, tenderá a clasificar los institutos “de control” del sistema de pertenencia en conformidad con los presupuestos doctrinales en los que cree, más de cuanto pueda hacerlo un jurista cuya formación sea de tipo empírica-práctica.

Exactamente la influencia de doctrinas comunes pero de desarrollos diferenciados en macro-regiones culturales impide alcanzar un *idem sentire* y elaborar una defi-

13. V. por ejemplo S.M. Griffin, *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, Princeton, N.J., Princeton Un. Press, 1996.

14. Al respecto véase D. Ross, *The Origins of American Social Science*, Cambridge, Cambridge Un. Press, 1991.

15. Restos polémicos sobre los sobre los falsos comparatistas (es decir, quien piensa hacer derecho comparado estudiando –poco– derechos extranjeros por separado, o juntando trabajos extranjeros, o poniendo en los propios trabajos de derecho nacional alguna nota de derecho extranjero, o por ultimo añadiendo a un libro de derecho interno un breve apéndice sobre un derecho extranjero) se encuentran por ejemplo en mi obra *La utilización del derecho comparado por parte de las Cortes Constitucionales: un análisis comparado*, en *Revista General de Derecho Público Comparado – Comparative Public Law Review*, 2007, pág. 115 ss., en *Palestra del Tribunal Constitucional. Revista mensual de Jurisprudencia*, núm. 7, 2007, pág. 729 ss. y en E. Ferrer Mac-Gregor, A. Zaldivar Lelo de Larrea (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho, Tomo II, Tribunales constitucionales y Democracia*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional- Marcial Pons, 2008, pág. 433 ss.

16. Así G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Giuffrè, Milano, 1986, pág. 29.

17. Conviene recordar que, cuando se trata de aproximarse a un Derecho extranjero, existe siempre el riesgo de transferirle las características del propio Derecho de origen. Sin embargo, el incremento de las investigaciones de Derecho comparado, además de un mejor conocimiento de la lengua, de los frecuentes contactos con otros estudiosos, de la aproximación de los sistemas jurídicos, de la difusión del constitucionalismo liberal, etc., actualmente conllevan, el riesgo de erróneas comprensiones de la realidad jurídica, aunque sea más atenuado que en el pasado, cuando el recelo a las experiencias extranjeras era mayor, por lo menos en los ordenamientos liberales-democráticos (mientras que viceversa las pretensiones universalizadoras que acompañan a la globalización alimentan a veces la resistencia a comprender las estructuras jurídicas ajenas).

nición compartida incluso entre los académicos nacionales de un mismo e idéntico ordenamiento. A su vez, la relación entre los formantes contribuye a complicar el juego al infinito, con influencias recíprocas de nuevas elaboraciones doctrinales y de nuevas soluciones normativas y jurisprudenciales, que se influyen la una con la otra<sup>18</sup>.

Por otro lado, el pluralismo de definición y clasificación –dentro de cada ordenamiento– es dilatado de la pluralidad de los enfoques utilizados: el relieve dado a ciencias no jurídicas en la definición y en la clasificación, la predilección por enfoques estructurales o funcionales, la consideración por el dato normativo textual o por la acción práctica...

Al menos en el caso de los juristas de formación *civilian* (por los anglosajones el problema es más complejo)<sup>19</sup>, el razonamiento puede desarrollarse según el esquema siguiente: a) establecer qué significa la palabra que designa el objeto (qué significa «control político»); a1) relativamente a su ordenamiento; a2) en las elaboraciones doctrinales casi siempre comunes también a otros ordenamientos; b) analizar los instrumentos, institutos, poderes, funciones, actividades, etc. que en cualquier medida parecen tener relevancia con el objeto de estudio; c) establecer qué es lo que está adentro y que es lo que está fuera del “control”; d) clasificar lo que se encuentra dentro de este; e) eventualmente reclasificar y redefinir lo que se queda fuera; f) eventualmente proponer una re-definición del contenido de la palabra.

No hay nada que sorprenderse, entonces, que, más allá de una vaga percepción común de lo que se entiende por “control político”, y de lo que los académicos del mismo País atribuyan al mismo instituto, a la categoría de control, a la legislación o a la dirección (donde exista esta distinción)<sup>20</sup>; y luego a la categoría del control

18. Un ejemplo entre muchos es el secular *droit d'interpellation* en el derecho constitucional francés, brutalmente excluido de los instrumentos “de control” (con avalo del *Conseil Constitutionnel*) de la Constitución de la Quinta República, elección con la cual (entonces traumática) se ven obligados a hacer las cuentas también los estudiosos en sus investigaciones sobre los instrumentos de control. Referencias bibliográficas en mi obra *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della Va Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1983, págs. 21 ss., 58 s.

19. ... dada la formación cultural diferente, respecto a aquellos continentales, como bien se explica por ejemplo R.C. Van Caenegem, *Judges, Legislators and Professors. Chapters in European Legal History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, trad. it., *I signori del diritto, giudici, legislatori e professori nella storia europea*, Giuffrè, Milano, 1991.

20. Para todos (la bibliografía es vastísima), T. Martines, voz *Indirizzo politico*, en *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, págs. 134 ss. En la doctrina italiana se distingue también entre control y sindicato de inspección: sintéticas definiciones de «control» y de «función de inspección» en M. Mazziotti di Celso, V. Di Ciolo, voz *Parlamento*, en *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, págs. 799 ss., 807 ss. En particular, sobre las diversas concepciones, v. entre los tantos: S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963; G. Amato, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968; A. Manzella, *Osservazioni sui controlli parlamentari*, en *Studi per*

político y a aquella del control jurisdiccional; etc.

No obstante el “patrimonio cultural común” a académicos (y a sistemas jurídicos)<sup>21</sup> del mundo occidental, existen por lo tanto sensibles diferencias de impostación (y entonces también de definición y de clasificación de «control político»): a) dentro de cada ordenamiento; b), con mayor razón, entre estudiosos continentales europeos, británicos y estadounidenses<sup>22</sup>.

Encontrar una definición común del lema en cuestión, transversal a estas diferentes culturas, es problemático. Aún más lo es si se quiere aplicar la conceptología del «control político» a ordenamientos que forman parte de climas aún más lejanos, que no conocen la división de los poderes, la superioridad del Parlamento y la *rule of law*, o en definitiva el constitucionalismo.

Si se quiere razonar del «control político» en clave macro<sup>23</sup>, se debe afrontar

*il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Vallecchi, Firenze, 1969 págs. 335 ss.; Id., *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970; Id., *Il Parlamento*, 2ª ed., il Mulino, Bologna, 1991, págs. 135 ss.; Id., *La funzione di controllo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Anuario 2000. Il Parlamento, Cedam, Padova, 2001, págs. 213 ss.; C. Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974; S. Sicardi, voz *Controllo e indirizzo parlamentare*, en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Utet, Torino, 1989, págs. 128 ss. Recientemente, y de forma sintética, S. Ragone, voz *Controllo parlamentare*, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., págs. 55 s. En el Derecho mexicano, véase especialmente D. Valadés, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.

21. Uso aquí el término en sentido amplio y a-técnico, para no usar el término «familia». Normalmente, con «sistema jurídico» se entiende el conjunto de las normas de derecho aplicables a los sujetos de un cierto grupo social que, generalmente pero no necesariamente, es organizado en forma de Estado. Los sistemas jurídicos son a su vez reagrupables en *familias jurídicas*, sobre la base de profundos lazos que históricamente existen entre los mismos y que se manifiestan a través de estructuras jurídicas comunes. Se puede pensar en los sistemas reconducibles a la familia de *civil law* (que tiene origen en la cepa romano-alemana) y a aquella de *common law* (que a diferencia tiene sus raíces en la historia del derecho inglés). V. en punto, para las referencias, L. Pegoraro, A. Rinella, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007, págs. 35 ss.; Id., *Introduzione al Derecho Publico Comparado*, UNAM, Ciudad de México, 2006, págs. 47 ss., y Palestra, Lima, 2006, págs. 51 ss. Además, sintéticamente, R. Orrù, voz *Famiglie giuridiche*, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., págs. 120 ss.

22. Baste pensar en los escritos incluidos en G.J. Enríquez; J.L. Prado, M. Núñez Torres (dirs.), *El control político en el Derecho comparado*, cit., y al diferente planteamiento dado respectivamente por R. Blanco Valdés, M. Carducci, M. Hartwig, P. Leyland, P. Torres Estrada, G. Tusseau.

23. Uso aquí la palabra, dado el contexto, con acepción en parte diferente a la utilizada por Rehinstein y ya por Wigmore, para referirse al análisis de dos o más ordenamientos jurídicos (mientras la microcomparación estudia instituciones o instrumentos jurídicos inherentes a dos o más ordenamientos). V. R. Scarciglia, voz *Macrocomparazione/microcomparazione*, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., pág. 177, y ya Id., *Introduzione al diritto pubblico comparato*, il Mulino, Bologna 2006. Me refiero aquí, con enfoque “macro”, a un estudio (también de los institutos individuales o instrumentos jurídicos), ampliado a áreas (familia, sistemas...) homogéneas.

preliminarmente el problema teórico de las traducciones: en nuestro caso, cómo puede uno preguntarse cuáles son, por ejemplo en un ordenamiento del socialismo real o en un Estado teocrático, los instrumentos de «control político», si primero no se ha decidido lo que significan tales palabras; para definir las, debemos preguntarnos también si estas tienen sentido prescindiendo de la aceptación de ciertos presupuestos teóricos (precisamente, la división de los poderes etc.)

La cuestión es antigua, y marca con su carga perturbadora los estudios comparados<sup>24</sup>. Se pueden ver por ejemplo las traducciones de «Estado democrático de derecho» o de «rule of law», y viceversa de «legalidad socialista» o de «*Prokuratura*», etc.<sup>25</sup>. Atraviesa de manera impetuosa también la comparación entre *common law* y *civil law*<sup>26</sup>, imagínense la comparación con familias y ordenamientos diferentes de aquellos que radican en occidente<sup>27</sup>. Regresaré a ellos más adelante<sup>28</sup>, sólo anticipando la idea de una tendencial traducibilidad de las expresiones, por lo menos debido a razones prácticas relacionadas a la exigencia de entender y comunicar<sup>29</sup>.

24. Para R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, cit., 1992, pág. 28, el tema de las traducciones jurídicas representa «uno de los mayores problemas de la comparación». (Sobre la distinción entre problemas de traducción derivados del derecho y problemas de traducción derivados de la lengua v. *ibidem*, págs. 30 ss.)

25. Nótese que dos términos han sido traducidos, dos no. Sobre la dificultad de las traducciones, R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, cit., spec. págs. 30 ss. Las dificultades dependen también de (y aumentan a causa de) el modo de escritura. Por ejemplo M. Timoteo, *Profili linguistici del diritto cinese*, ponencia al Congreso de la Asociación italiana de Derecho comparado, Urbino, 18-20 junio 2009, en imprenta, recordó que, cuando se reformó en 1999, la Constitución china modificó la disposición por la cual el ordenamiento es sujeto al «sistema legal socialista» con otra, por lo cual es superpuesta al «*rule of law*». Los dos términos se pronuncian en el mismo modo, pero los radicales que componen los respectivos ideogramas son diversos, el primero representando el cuchillo, el segundo el agua. (V. También de la misma Autora la voz Cina, en *Digesto delle discipline privatistiche*, agg., Utet, Torino, 2009.)

26. El ejemplo clásico de los privatistas es la palabra inglesa «*tort*», que no tiene correspondientes satisfactorios en las lenguas (y en los sistemas) donde se practica el *civil law*.

27. Uso el término no en un sentido geográfico sino cultural. Para profundizar en las interrelaciones entre acepción geográfica y acepción cultural de «occidente» (pero también de «oriente») se puede consultar mi ensayo introductorio a «*Municipi d'oriente: una macro-comparazione per differenze*», en H. Kudo, G. Ladu, L. Pegoraro (coords.), *Municipi d'oriente. Il governo locale in Europa orientale, Asia, Australia*, Donzelli, Roma, 2008, págs. 8 ss., y en general sobre las relaciones entre geografía y derecho en la comparación, otro escrito mío, *La codificazione dei diritti: dal formante culturale a quello normativo. Metodologia e linee per una ricerca*, en G. Cimbalo, F. Botti (coords.), *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*, B.U.P., Bologna, 2008, págs. 35 ss., o en castellano véase *Metodología y modelos por una investigación sobre derechos fundamentales (con especial referencia a las transacciones constitucionales)*, en Aa.Vv., *Ponencias Desarrolladas del IX Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Adrus, Arequipa, 2008, págs. 3 ss.

28. *Infra*, § 4.

29. Sobre la tendencial traducibilidad, y la exigencia de un esfuerzo para traducir, v. M. Manfredi, voz Traduzione giuridica, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., pág. 268. Como observa

### 3. *Significante y significado (de las palabras a los contenidos y viceversa)*

Para tener en cuenta la latitud increíble de los contenidos de lo que es llamado «control político»<sup>30</sup>, incluso dentro de los sistemas culturales, jurídicos y lingüísticos en parte homogéneos, puede ser útil enlistar los institutos, actividades, funciones, procedimientos, órganos relacionados con el “control político”, identificados por algunos académicos que se han ocupado del tema<sup>31</sup>.

A pesar de las sub-divisiones y las especificaciones puntualmente propuestas por los diferentes autores, y todas las distinciones operadas por ellos, se refieren al control político (en sentido amplio), o por lo menos al discurso sobre control político<sup>32</sup>:

a) desde el punto de vista del sujeto ejercitante: los controles del legislativo sobre el ejecutivo, aquellos del legislativo sobre el ejecutivo, algunos controles ejercidos por órganos neutrales (magistratura, tribunales constitucionales, *Ombudsman* y otros), el control del cuerpo electoral en sede de elecciones y de ejercicio de otras tareas (referéndum, plebiscito, revocación); el control ejercitado por la “periferia” sobre el “centro”, y viceversa; los controles informales del cuerpo social sobre los órganos institucionales o sobre algunos de ellos; los controles ejercitados por órganos, y aquellos de sujetos específicos que son miembros de órganos;

la autora, «En el mundo occidental [...], la estrategia de traducción perseguida ha sido durante siglos caracterizada por la literalidad, entonces una reproducción conformista, palabra por palabra, del texto de partida, sin tener en cuenta tampoco las diversidades estructurales de la lengua de llegada, ni de su claridad o eficacia. Solo a finales del 800 y en el 900 [...], se ha asistido a un cambio de perspectiva y a un gradual alejamiento de la traducción literal hacia una ilustración del contenido semántico consciente de las exigencias del receptor, con el objetivo de conseguir una identidad de contenidos, efectos y intentos [...] Se ha avanzado entonces en la exigencia, al menos para la traducción de algunas tipologías textuales en el ámbito del derecho, de una llamada “equivalencia jurídica”, es decir un criterio que admite un cierto grado de adaptación del texto de partida, si es funcional a la finalidad (*skopos*) por lo cual lo que está traducido será utilizado dentro de la cultura de llegada, aunque siempre teniendo en cuenta una adecuada “concordancia intralingüística”» (ivi, págs. 267 ss.).

30. ... relevado también en el *Prólogo* de Á. Figueruelo a G.J. Enríquez; J.L. Prado, M. Núñez Torres (dirs.), *El control político en el Derecho comparado*, cit.

31. Para componer la lista, me he limitado a las indicaciones sugeridas en G.J. Enríquez; J.L. Prado, M. Núñez Torres (dirs.), *El control político en el Derecho comparado*, cit.; también se podrían añadir otros ejemplos: en la doctrina italiana, algunas veces se hace referencia al control ejercido por el Tribunal de cuentas, como a la autorización a la firma de los decretos-ley, etc.

32. En las siguientes líneas, usaré la palabra «control» conforme al uso que hacen varios autores de la misma, sin, por supuesto, cuestionar si se trata, o menos, de control en el sentido comparado que será aclarado sólo al § 7.

b) desde el punto de vista del sujeto controlado: de nuevo, los controles sobre el ejecutivo por parte del legislativo, y aquellos sobre el legislativo de parte del ejecutivo; los controles (o algunos de ellos) sobre nombramientos del poder judicial o de los miembros de los Tribunales constitucionales; el control de los jueces (o de los Tribunales constitucionales) sobre órganos institucionales, cualesquiera que sean;

c) desde el punto de vista temporal, tanto controles preventivos como sucesivos y contemporáneos;

d) desde el punto de vista de la relación con la función o la actividad, controles sobre leyes, actos de dirección política, actividad de adquisición de conocimientos e informaciones;

e) desde el punto de vista de la materia controlada, los procedimientos relativos al presupuesto, la política exterior, la defensa, varios tipos de nombramientos, etc., hasta a las materias objeto de legislación (es decir todo o casi todo);

f) desde el punto de vista de los efectos, controles que comportan una sanción (la que sea, y cualquiera que sea el sentido que se atribuye a esta palabra)<sup>33</sup> y controles que no prevén ninguna consecuencia de este tipo.

En particular, se consideran a veces «control político», en una construcción de círculos concéntricos, de acuerdo al sentido más o menos amplio de la palabra:

a) varias formas de control “social”, como aquello de los medios de comunicación sobre el “poder”, o los ciudadanos en sede del ejercicio de determinados poderes (como la reunión o manifestación);

b) las mismas elecciones, como una manera de sancionar a los titulares del Gobierno y/o a la mayoría, y los instrumentos de democracia directa;

c) la actividad de los entes descentralizados, y viceversa aquella del centro respecto de las autonomías territoriales, como mecanismo de equilibrio del poder entre centro y periferia, la actividad de los tribunales constitucionales y los tribunales en general;

33. Para profundizar, se reenvía al ensayo de M. Carducci, *El control político en el derecho italiano y comparado*, en G.J. Enríquez; J.L. Prado, M. Núñez Torres (dirs.), *El control político en el Derecho comparado*, cit, § 1, y ya Id., *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996, *passim*.

d) los actos que vinculan al legislativo con el ejecutivo: nombramiento, confianza, censura (o desconfianza) del Gobierno; otros actos de dirección (ejemplo: la aprobación del presupuesto);

e) actos que pertenecen a la legislación, como los controles sobre la iniciativa legislativa, la promulgación, los mismos debates parlamentarios;

f) instrumentos técnicos específicos, como el control contable sobre el presupuesto, interrogaciones, interpelaciones, investigaciones parlamentarias, el control de los nombramientos de los funcionarios, la actividad del *Ombusman*, etc.

Si se acepta la noción de «control político» en su sentido más amplio, como la suma simple de lo que los diferentes académicos nacionales (occidentales) eligen uno por uno, deberíamos concluir drásticamente que «control político» = «derecho constitucional». Todo el derecho constitucional, es decir, otro no sería que un generalizado ejercicio de control recíproco (excepto, quizás, el poder constituyente)<sup>34</sup>.

Me parece que una solución de este tipo hace inútil cualquier delimitación léxica de «control político». La división de los poderes (*y, a latere, el rule of law*) son los fundamentos para el ejercicio del control (al menos como se entiende en occidente); si se identifica el control con la división de los poderes (o con el *rule of law*), se elimina cada autonomía de significado a las palabras en cuestión, y se mistifica la misma idea que (al menos en el caso de la división de los poderes) presupone actividades distintas y recíprocamente equilibradas (en el sentido, obviamente sofisticado, que: si «control» = «división de los poderes», y si entonces toda la división de los poderes es control, existe un solo poder, que se identifica en el control)<sup>35</sup>.

Este discurso naturalmente tiene sentido si se pretende dar un significado de «control político» *ideológico*, o sea conformado a las categorías del constitucionalismo occidental (o del constitucionalismo *tout-court*, si utilizamos el significado corriente de esta palabra)<sup>36</sup>. Ideológico, digo, porque en este modo se niega que puedan existir

34. Remitirse también a R. Guastini, *Garantismo e dottrina pura a confronto*, cit.

35. Para el *rule of law*, que presupone al menos una confusión parcial de los poderes, el discurso es al menos diferente en parte de aquel de los ordenamientos continentales, ni se puede profundizar en esta sede. (Remito a la síntesis que al respecto da P. Leyland, voz *Rule of law*, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di diritto pubblico comparato*, cit., págs. 230 ss., además que naturalmente al ensayo cit. supra, a la nota 12, y en otras obras suyas, como *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Giappichelli, Torino, 2005, págs. 27 ss.)

36. ... así como ilustrado en el ensayo de R. Blanco Valdés, *Las relaciones Gobierno-Parlamento en España: entre el parlamentarismo y la presidencialización*, supra, en G.J. Enríquez; J.L. Prado, M.

otros significados de «control político», que prescinden de los presupuestos jurídicos-culturales, exactamente porque la consecuencia vendría incorporada en la premisa. Y, agrego, contradictorio, porque si se incorporan en el control político también elementos como aquellos enumerados en a), b) o c) de la segunda lista apenas mencionada (e incluso otros elementos), también familias, sistemas y ordenamientos no liberal-democráticos tienen formas de control político (en el sentido “occidental”)<sup>37</sup>.

De las reflexiones llevadas a cabo se originan dos exigencias.

La primera es aceptar, en el discurso sobre el control, la exigencia de especificaciones y sub-particiones, dirigidas en cada área (y en relación con cada familia, sistema u ordenamiento) a atender las necesidades del destinatario. Esto implica que las clasificaciones y las definiciones se hacen en el respeto a las identidades individuales; se les atribuya un significado (empíricamente) relativo (o bien, limitado al contexto en el cual se utilizan); se renuncie a clasificar y a definir, cuando no se cumplen las características básicas de las clasificaciones (y de las relativas cualificaciones): *exclusividad recíproca y conjunta exhaustividad (además que pertinencia)*<sup>38</sup>.

La segunda es verificar el uso de las palabras en cuestión también en clave (macro) comparativa: buscar una especie de mínimo común denominador que consienta de utilizarlas en las diferentes lenguas (y culturas jurídicas) de cada uno (aunque con las diferencias que estas implican), sin equivocar –teniendo en cuen-

Núñez Torres (dirs.), *El control político en el Derecho comparado*, cit., o en otras famosas obras suyas, como *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de las leyes y control de constitucionalidad*, nueva ed., Alianza ed., Madrid, 2006, o sintéticamente en la voz *Costituzionalismo*, en el *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., págs. 61 ss.

37. La misma revolución, en esta prospectiva, representaría un ejercicio de control político.

38. Cfr. (además de M. Troper, *Les classifications en droit constitutionnel*, en *Revue de Droit public et de la Science politique*, 1989), G. Tusseau, voz *Classificazioni*, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., págs. 41 ss. Sobre la relación entre clasificaciones y nomen de las clases, L. Pegoraro, *Forme di governo, definizioni, classificazioni*, en L. Pegoraro, A. Rinella (coords.), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, págs. 3 ss. Sé muy bien que, mientras más simplificada, la clasificación será mas imprecisa, en cuanto comprende objetos con características diversas (ejemplo: «monarquía-república»; «Estados democráticos-Estados autoritarios», etc.). Del otro lado en una escala clasificatoria ideal, se encuentran definiciones tan específicas que resulta inútil el mismo intento clasificatorio, ya que la finalidad de las clasificaciones es estropeada. Otro defecto que presentan las clasificaciones excesivamente divididas consiste en la dificultad de designar las varias clases y subclases con cualificaciones de fácil uso. Un problema similar se presenta al traductor, cada vez que un vocablo no puede ser traducido en otra lengua de forma sintética: U. Eco, *La ricerca della lingua perfetta*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pág. 376, señala el ejemplo del término inglés «*to skip*», «que se transforma en “saltar”, “balancear” y no expresa un movimiento en el cual se salta dos veces sobre una pierna y dos veces sobre la otra».

ta los aspectos semióticos, pragmáticos y hermenéuticos, de los textos y de los contextos lingüísticos y extra-lingüísticos— el resultado consciente del contenido de las solicitudes de los beneficiarios<sup>39</sup>.

Las exigencias están estrechamente conectadas, debido a que el registro de los usos depende de las sub-divisiones operadas y de las adscripciones de significados relativos a las clasificaciones; mientras la misma posibilidad de clasificar depende de un previo registro de los usos lingüísticos.

A tal fin, para decir las cosas con palabras simples, podremos partir de una idea innata de «control político», de la que poseemos por intuición la esencia, y analizar qué es lo que cabe dentro de ella en varios significados comparados (macro-mundial, macro-occidental, macro-de *civil law*, etc.). Aquellas que corresponden a nuestra “idea” son «control político», aquellas que no corresponden, no lo son. Muy frecuentemente, es exactamente esta la vía elegida por los juristas “nacionales” y por aquellos “ideológicos”, que cristalizan, como si fueran inmutables y eternas, sus visiones particulares de un “ente”<sup>40</sup>, a menudo recargando connotativamente las palabras de significados “positivos”<sup>41</sup>.

Podríamos también hacer la ruta inversa: con exasperado empirismo, partir de todos los fenómenos jurídicos (de nuevo, si se cree, distinguiendo el área jurídica-cultural de investigación, y con el problema de entender qué es “jurídico” y qué

39. V. de nuevo M. Manfredi, voz *Traduzione giuridica*, cit., pág. 268.

40. Los ejemplos más significativos se registran en el estudio de los derechos, cuyos adjetivos («fundamentales», «humanos», etc.) conllevan una carga fuerte de carácter absoluto: «La palabra “derecho” —escribe U. Scarpelli. *Diritti positivi, diritti umani: un’analisi semiotica*, en S. Caprioli, F. Treggiari (a cargo de), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Pliniana, Perugia, 1992, pág. 40— «se ha cargado en la historia de la cultura de una fuerza emotiva favorable e intensa, hasta construir un instrumento retórico de notable eficacia. Es mucho más inquietante y persuasivo [...] exigir una cosa como derecho propio, respecto de hacer de ello el objeto de una invocación o plegaria confiada a la buena voluntad del destinatario». V. por ejemplo, sobre el uso no correcto de la categoría de los “derechos fundamentales”, L. Pegoraro, J. Delgado Gaitán *Derechos «fundamentales»: consideraciones sobre la elaboración del concepto y su implicación positiva en el contexto del constitucionalismo contemporáneo*, en *Revista Derecho del Estado*, 2001, núm. 10, págs. 41 ss., en *Revista jurídica del Perú*, 2001, núm. 26, p’gas. 1 ss. y en L. Pegoraro, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, Porrúa, Ciudad de México, 2006, págs. 289 ss.; trad. en port. *Os direitos “fundamentais”: considerações sobre a elaboração do conceito e sua implicação positiva no contexto do constitucionalismo contemporâneo*, en A. de Almeida Filho (coord.), *Estado de direito e direitos fundamentais. Homenagem ao Jurista Mario Moacyr Porto*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2005, págs. 443 ss.

41. En el debate parlamentario (pero también científico) italiano, un ejemplo es representado por la palabra «federalismo»: remito al análisis y a las observaciones realizadas (además de otros) en *Il diritto comparato nel dibattito sulle proposte di riforma costituzionale in materia di decentramento territoriale*, en *Il diritto della regione*, núm. 5-6, 2007, págs. 59 ss.

no lo es), buscando encontrar los elementos comunes por clasificar, y denominar algunos elementos que se repiten (actos de) “control político”. Por fortuna, nadie es tan ingenuo para proceder de este modo; y no lo es, porque el lenguaje no puede buscar al infinito las definiciones, pero si vale de aquellas de las que aquí llamo así, simplificando: nociones (y reglas) comunes y aceptadas<sup>42</sup>.

De lo que significa en la lengua de pertenencia «control político» (tal y como otros términos), todos tenemos al menos, una percepción, y la tarea del jurista-comparatista, es precisamente la verificación de los usos anteriores, la crítica de ellos, la propuesta de nuevas soluciones definitivas y clasificatorias...

El comparatista debe sin embargo, estar bien atento a quien sea el receptor-usuario: puede ser quien lee en la misma lengua, o pertenece a la misma familia lingüística, o ser de una lengua totalmente diferente; aún, e incluso más importante, se debe considerar, mas allá de la lengua (o junto a ella), la cultura o las culturas implicadas; debe tener en cuenta que los usos lingüísticos representan –en nuestro campo– variables también de elecciones normativas, de desarrollos jurisprudenciales, de prácticas diferenciadas (además de meta-lenguajes de las doctrinas)<sup>43</sup>. Registrar los usos lingüísticos, en el derecho comparado, no es una tarea comparable a la que desempeñan los juristas internos.

#### **4. «Control político»: descomposición de significados**

A pesar de la dificultad apenas denunciada (la dificultad de proceder a clasificar y sub-clasificar antes de haber registrado los usos lingüísticos, con el fin de definir), para poder registrar los usos lingüísticos de «control político» hay que

42. Para profundizar v. de nuevo U. Scarpelli, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, cit., y *Id.*, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, cit., mult. loc.

43. El comparatista puede registrar los usos lingüísticos utilizando de vez en cuando los varios formantes implicados, en unión entre ellos, o circunscribiendo el análisis a algunos. (En el caso de este ensayo, prevalece aunque no es exclusivo el doctrinal; en el pasado me he valido exclusivamente del formante doctrinal, por ejemplo, en *Centralité et déclin du Parlement*, en *Pouvoirs*, núm. 103, 2002, págs. 105 ss. Entre las investigaciones basadas en el formante normativo, remito por ejemplo a mi trabajo *Il sistema delle fonti giuridiche nelle Costituzioni dell'Est europeo*, en *pre-prints* del 17th IVR World Congress, *Challenges to Law at the End of the 20th Century*, en *European Journal of Law, Philosophy and the Computer Science*, 1995, núm. 4, vol. IV, págs. 233 ss., y en *Quaderni costituzionali*, 1995, n.úm 1, págs. 111 ss., o a L. Pegoraro, S. Baldin, *Costituzioni e qualificazioni degli ordinamenti (Profili comparatistici)*, en L. Mezzetti-V. Piergigli (coords.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Atti del Convegno di Udine, 5 marzo 1997, Giappichelli, Torino, 1997, págs. 1 ss. y en *Diritto e società*, 1997, núm. 1, págs. 117 ss.)

empezar necesariamente por aquellas “nociones primordiales” de «control», que quien escribe en una lengua y vive en una determinada cultura tiene (sabiendo que no corresponden necesariamente a aquellas de otra lengua y cultura). Y esto porque lo que pide el beneficiario es “entender a los demás”.

La primera descomposición es importante. Estamos hablando de «control político» como si se tratara de una entidad lingüísticamente inseparable. En efectos se trata de dos palabras: «control» y «político».

El caso es diferente (por ejemplo) de la «moción de censura parlamentaria». En el lenguaje especializado del derecho constitucional (local, i.e. occidental, salvo las diferencias lingüísticas), la «censura» en sí indica la «moción de censura» votada por los parlamentarios; otros significados no existen (mientras la palabra «censura» circula en el lenguaje común). Viceversa, en derecho y en derecho constitucional existen tantos tipos de control, a pesar del área jurídica-cultural analizada. De cualquier modo (salvo quizás en ordenamientos “primitivos”<sup>44</sup>, o de clan, etc.) existen en derecho, por ejemplo, controles «técnicos», no «políticos», al lado de otros tipos de control<sup>45</sup>. Sobre todo, en *civil law*, se define el control «político» en contraposición a aquello «jurisdiccional», también donde los eventos históricos e institucionales han llevado a hibridaciones relevantes, sea a nivel político que doctrinal, como en Francia<sup>46</sup>. Tal distinción es mucho menos relevante en los ordenamientos de *common law* (más que los Estados Unidos<sup>47</sup>, el Reino Unido, donde preferiblemente se insiste sobre otros elementos)<sup>48</sup>.

44. Término usado sin alguna connotación negativa, en el sentido habitual en antropología o en estudios de derecho comparado general.

45. También en un ordenamiento teocrático como es Irán, o comunista como la República popular de Corea, por ejemplo, seguramente son previstos, según reglas “jurídicas” con contenido “técnico”, controles sobre las características técnicas de las centrales nucleares en construcción.

46. Me refiero en particular al control de constitucionalidad, acerca del cual me remito al ensayo de G. Tusseau, *El control político de constitucionalidad en Francia*, en G.J. Enríquez, J.L. Prado, M. Núñez Torres (dirs.), *El control político en el Derecho comparado*, cit., y al ya cit. Id., *Modelli di giustizia costituzionale. Saggio di critica metodologica – Contre les «modeles» de justice constitutionnelle. Essai de critique méthodologique*. Más bibliografía en mis trabajos *La Justicia Constitucional. Una perspectiva comparada*, Dykinson, Madrid, 2004, págs. 22 ss. y *Giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Torino, 2007, págs. 14 ss. Las dificultades frecuentemente encontradas por la doctrina en definir qué es «jurisdicción» (especialmente respecto a la administración) a veces hacen poco clara la bipartición también en otros lugares, especialmente en otras actividades.

47. ... donde la doctrina de las *political questions* ha consentido limitar la actividad de los tribunales a los «cases or controversies», desde *Marbury v. Madison*, y luego poco a poco, entre las más relevantes sentencias, *Luther v. Borden*, 7 How (48 US) 1 (1849), *Pacific States Tel. & Tel. Co. v. Oregon*, 223 US 118 (1912), *Coleman v. Miller*, 307 US 433 (1939), *Colegrove v. Green*, 328 US 549 (1946), *Poe v. Ullmann*, 367 US 497 (1961), *Baker v. Carr*, 369 US 186 (1962), *Gilligan v. Morgan*, 413 US 1, 10 (1973).

48. V. *supra* el ensayo de P. Leyland.

En el definir el «control político», debemos tener en cuenta que: a) en óptica macro (mundial), estos no agotan la tipología de los controles jurídicos, porque al menos existe la clase de los controles técnicos; b) en investigaciones macro más reducidas, el significado puede ser limitado por la existencia de controles definidos «jurisdiccionales». El significado será más amplio donde (1) el modo de hacer derecho no sea anclado a la división de los poderes y exista confusión entre ellos (el que, paradójicamente y en medida diversa, se encuentra en ordenamientos socialistas, autocráticos, teocráticos, pero aunque con tratos peculiares en el Reino Unido)<sup>49</sup>; será más estrecho donde (2) existe el principio de separación de poderes, declinado en las varias formas de gobierno parlamentaria, presidencial, semi-presidencial y directorial.

Más compleja es la cuestión si el control social es absorbido o resta distinto de aquello político. También en este caso, es necesario analizar preliminarmente si, y donde, en el lenguaje jurídico, las palabras «social» y «político» tengan diferentes significados.

Ninguna ayuda llega de los formantes legislativo y jurisprudencial, por lo menos puesto que, si el derecho disciplinara los controles sociales, cualquiera que fuera, los convertiría por lo mismo en controles jurídicos. El derecho se limita a asegurar, donde lo hace, que la sociedad pueda expresarse, por ejemplo, con el pluralismo de la información, o con el derecho de reunirse, manifestar, protestar. Cualquiera que sea la extensión de tal protección, poco importa, porque formas de control social existen independientemente de su alcance e incluso su legalidad.

La distinción es por el contrario perceptible a nivel científico. No obstante doctrinas que tienden a reducir el Estado a la sociedad (Estado socialista, Estado totalitario)<sup>50</sup>, y no pocas áreas de superposición, en todas partes (por la evolución capilar y la difusión de las ciencias sociales y políticas y del uso de lenguajes comunes), la dimensión de lo social se mantiene separada de las actividades que se convierten en la política (y después en el derecho). En definitiva, me parece que el elemento distintivo sea precisamente, de todas formas, el carácter jurídico, que existe en el control político (como la palabra es utilizada por los juristas, obviamente), y carece en el control social.

49. En el cual se razona de «control parlamentario», pero no es usada habitualmente la locución «control político». Diversamente se ha desarrollado la evolución en las ex colonias, sobre todo después de la adopción de Constituciones escritas.

50. Véanse sintéticamente las voces de M. Ganino, *Diritto socialista*, y de M. Gobbo, *Stato totalitario*, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., respectivamente págs. 108 ss. y 258 s.

Podremos entonces, en una investigación “macro” sobre control político, observar que en algunos ordenamientos el control social está formalizado en instrumentos más eficaces e incisivos y numerosos con respecto a los otros ordenamientos; la dimensión del ejercicio no cambia nada respecto a las exigencias clasificatorias y de denominación. Así, la eficacia del “control” de la prensa sobre la política (y su mayor influencia, en consecuencia) en los Estados Unidos respecto de Corea del Norte o Italia<sup>51</sup> no convierte un tipo de control “social”, que sigue siendo pre-jurídico, en un control “político”. El control social sigue anclado a la ética, a las culturas, a la mentalidad, a las historias (al plural) de cada ordenamiento o área. Por lo general representa un elemento determinante para verificar la división entre los formantes, cada vez que el legislador (o los jueces) no lo tengan en cuenta. (Por ejemplo, en ciertas sociedades el aborto –jurídicamente legal– continúa siendo objeto de control y crítica social.) Así influye también sobre las actitudes de los gobernantes. (Por ejemplo, un Presidente estadounidense puede ser obligado a dimitir si miente, mientras que el jefe del gobierno italiano puede mentir descaradamente, reiteradamente e impunemente). Precisamente, eso influye en el derecho pero no lo es<sup>52</sup>.

A este punto, las únicas distinciones a valencia general que he encontrado son que, en el lenguaje del derecho constitucional comparado, el control político no comprende los controles técnicos (aunque sean jurídicos), ni el control social (porque es pre-jurídico). Limitadamente a los ordenamientos que prevén la división de poderes, he agregado entre otras cosas que la noción no absorbe los controles jurisdiccionales.

Dicho lo que el control político no es, al menos en el lenguaje del derecho comparado, ahora hay que buscar los elementos que concurren a determinar –al menos a grandes rasgos– lo que es. También en este caso se puede proceder por exclusión, más que por inclusión; y de nuevo es necesario tener en cuenta muchas variables, que tienen que ver con muchos elementos.

Me parece del todo indiferente a una definición macro (que prescinda de la

51. ... donde –como todos saben– la situación de la información (especialmente aquella televisiva), es anormal, dado que el jefe del gobierno, además de poseer casi el monopolio de las televisiones privadas, controla mediante su mayoría parlamentaria también la pública, hasta el punto que, en cuanto a libertad de información, Italia se sitúa, según los organismos de detección internacional mas allá del lugar 45° en el mundo.

52. De esto me ocupo en mi ponencia sobre *La propaganda política. Un test para un acercamiento interdisciplinario a una búsqueda de derecho comparado*, en curso de publicación en *Pensamiento constitucional*, 2010.

forma de Estado, familia jurídica y perfiles culturales) el elemento de la organización centralizada o descentralizada del Estado<sup>53</sup>.

Ello no influye sobre las clasificaciones: de hecho la descentralización no es control político: es un modo de distribuir el poder, de balancearlo de manera horizontal más que vertical. Solamente en sentido politológico se puede hipotetizar la adscripción de la descentralización a la tipología de los controles, mientras que hay que subrayar que, en óptica jurídica, descentralizar comporta por lo general (también) la activación de mecanismos que pueden ser definidos «de control» en sentido más estrecho (sobre actos, sobre órganos, preventivos, sucesivos, con sanciones diferenciadas...). La forma de Estado tiene poco que ver, a pesar de que es verdad que sólo en el modelo liberal-democrático la descentralización comporta una efectiva distribución del poder<sup>54</sup>. Hay que decir que, en perspectiva macro, en sistemas diversos de aquellos liberal-democráticos pueden instaurarse modalidades de control político (jurídico) sobre bases diferentes de aquella territorial. (Por ejemplo, sobre actos de órganos descentralizados de partido, a través de las verificaciones efectuadas desde la base, organizada en comunidad de varias estructuraciones, a través de la consultación de minorías nacionales, etc.)

Entonces, la descentralización no es control político en el sentido jurídico, ni influye sobre las clasificaciones y definiciones. Como mucho, este elemento se toma en consideración para verificar, en el análisis empírico, si existen actos, procedimientos, organismos, modalidades de control comunes, para buscar las analogías y las diferencias cuantitativas y cualitativas con las que el control es ejercitado en los ordenamientos descentralizados y en aquellos centralizados, y en sus diferentes sub-divisiones<sup>55</sup>.

53. Que también R. Blanco Valdés, *Las relaciones Gobierno-Parlamento en España: entre el parlamentarismo y la presidencialización*, cit., incluye (correctamente) entre los mecanismos de equilibrio del poder.

54. Junto con otros factores, el papel cohesivo ejercitado por el partido único, por ejemplo en sistemas como aquellos socialistas, disminuye en efecto las potencialidades equilibradoras del federalismo/descentralización, como observa P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6ª ed., Giuffrè, Milano, 1988, págs. 422 ss.

55. Sobre tales instrumentos en los varios tipos de descentralización v. exhaustivamente A. Reposo, *Profili dello Stato autonomico: federalismo e regionalismo*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2005.

### 5. *Sub-divisiones*

Ulteriores clasificaciones del control político no pueden ignorar la distinción fundamental entre ordenamientos que prevén la división de poderes y todas las demás formas de organizar el poder que no la practican.

En un ordenamiento teocrático (o, mejor, *ierocratico*)<sup>56</sup> como el iraní, considero «control político» en sentido jurídico (desde la perspectiva del ente observado) el control ejercitado (en varias formas) por los órganos religiosos sobre aquellos políticos. En un ordenamiento socialista, muchos mecanismos de recíproco equilibrio entre órganos (institucionales y políticos), incluso dentro de sistemas que se basan en el principio de la unidad del poder, pueden ser igualmente considerados ejemplos de institutos de control político(-jurídico). No diversamente, varias formas de ordenamientos autocráticos contemplan limitadas modalidades de control sobre el órgano que detiene el poder.

Los estudios de área dedicados a estos ordenamientos pueden contribuir a clasificar varias formas de control, peculiares de algunos de ellos, o de las respectivas clases, o también que presenten tratos comunes con la noción de control político utilizada en la forma de Estado liberal-democrática.

La definición de control político en los ordenamientos liberal-democráticos exige delimitaciones suyas propias que sirven para distinguir el control de otras actividades y funciones.

La hipótesis –ya la he mencionado– es que la división de poderes comporta la distinción de funciones (y poderes)<sup>57</sup>. En sus formulaciones originarias, no se ha previsto un “poder de control”, y esto tal vez explique por qué dentro de esta noción se tienda, por parte de muchos, a incluir todo, incluso las elecciones y las aprobaciones de la ley, cuando no incluso –se ha comprobado– a confundir el mismo principio de división con el ejercicio del control. La doctrina sin embargo, aunque con distinciones, siempre ha marcado la diferencia entre manifestaciones de voluntad (por ejemplo la ley) y otros tipos de manifestaciones.

56. Así prefiere definirlo M. Oliviero, voce *Stato teocratico*, en L. Pegoraro (dir.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, cit., pág. 208.

57. Sobre la diferencia, elaborada por la doctrina alemana, entre función y poder v. M. Carducci, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, cit., págs. 9 ss.

Las elecciones, por ejemplo, no son ejercicio de control político en el sentido jurídico, como no lo son otras manifestaciones de voluntad popular (referendos, plebiscitos, consultas, recall...). No lo son, por las mismas razones expuestas cuando se ha negado que sea «control político» la división de los poderes<sup>58</sup>.

A su vez, no es acto de control la ley: el solo hecho de que en el curso de su procedimiento sea sujeta al control del Parlamento y en particular de la oposición, y que tal procedimiento sea prevalentemente público (y entonces “controlable” también por la opinión pública) no basta a hacer de ella un instrumento de control, si no se quieren subvertir todas las categorías teoréticas elaboradas por la doctrina en el ámbito de los ordenamientos liberal-democráticos. Viceversa, fases de control en el sentido más estrecho, según el uso que de esta palabra se hace comúnmente en la doctrina occidental se encuentran una vez más dentro del procedimiento, con diferencias muy marcadas según variables ulteriores objetivas (*in primis*, la forma de gobierno, pero no sólo) o subjetiva (la construcción doctrinal de qué es el «control»). Pienso en eventuales autorizaciones, en los pareceres, en las audiencias legislativas, en el veto, en la promulgación...

Decir si son de control o no, pero, no es mi objetivo en este escrito, porque ello supondría alejarse de la finalidad que me he fijado, es decir verificar si existe un *idem sentire* “mínimo” en la noción de «control político» en ámbito comparado, y no hablar de la pertinencia de ellas de institutos independientes, actos, instrumentos, procedimientos. Se puede hacer después de haber verificado la conformidad de los usos lingüísticos en relación a la calificación de la naturaleza de cada instrumento (a la luz de las opciones clasificatorias de los autores de las clasificaciones).

A este propósito, señalo que muchos instrumentos que algunos consideran «de control», otros los atribuyen a la categoría de los actos «de dirección política»: una categoría por cierto conocida (en ámbito comparado) sólo en algunas escuelas (en particular en Italia, parcialmente en España). Está claro que la distinción se remonta a la exclusión y la inclusión de muchos actos, actividades, procedimientos, etc. en la noción de «control político».

El formante normativo recibe de vez en cuando y da cuenta de estas diferencias de perspectiva doctrinal.

Por ejemplo, la tercera parte del reglamento de la Cámara de diputados italiana se titula «Procedimientos de dirección, de control y de información», y

58. *Supra*, § 3.

enlista varios instrumentos, como mociones (incluida la moción de confianza), resoluciones, examen del presupuesto y de las cuentas, procedimientos con los que se relaciona con los organismos comunitarios e internacionales, investigaciones, interpelaciones, «procedimientos de investigación y control dentro de la Comisión», relaciones con el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (C.N.E.L.) y con el Tribunal de cuentas. No califica ninguno de estos, dejando a los académicos la tarea de clasificarlos, pero el título deja claramente entender que algunos actos son de control, otros de dirección, otros de mera información.

A su vez, el tercer título del reglamento de la Asamblea nacional francesa es dedicado (secamente) al «Control parlamentario» y, aunque esté dividido en tres partes, respectivamente dedicadas a «Información y control de la Asamblea», a «Activación de la responsabilidad ministerial» y a «Responsabilidad penal del Presidente de la República y de los miembros del Gobierno», agrupa bajo un único nombre («control») todos los instrumentos disciplinados, en cualquier caso ignorando la distinción entre control y dirección política.

El riesgo, denunciado desde el principio, es que el académico perteneciente a una escuela nacional determinada pretenda aplicar “como si fuera cierta” la clasificación utilizada en el habitat y en el ordenamiento que son suyos. Viceversa, si es comparatista, puede proponer a los colegas extranjeros que adopten la partición, la clasificación y la denominación que le parecen mejores, pero no puede evitar considerar que en otros lugares, se eligen clasificaciones diferentes (que, por ejemplo, lo que él llama «dirección política» en otros lugares lo llaman serenamente «control político»).

La noción de forma de gobierno influye sólo parcialmente, y en medida menor de los aspectos subjetivos, sobre las clasificaciones y las calificaciones de los actos de control. Obviamente –que se incluyan o no las mociones de confianza y censura en la lista de los actos considerados de control– en un ordenamiento presidencial (y en el registro de los relativos usos lingüísticos) esta voz faltará de la lista. Esto no impide, sin embargo, encontrar diferentes institutos, comunes a las varias formas de gobierno, que *a menudo* (si no es que siempre) se atribuyen a esta tipología: pienso en las investigaciones parlamentarias, en instrumentos como las preguntas, en el juicio político..., que marcan con características típicas y específicas la relación entre los órganos políticos.

## **6. Elementos clasificatorios determinantes en la democracia liberal y examen de los usos lingüísticos**

El resto atañe a los elementos cada vez considerados determinantes para clasificar<sup>59</sup>. Elementos subjetivos, pero que en una investigación comparativa de los usos lingüísticos (aunque limitada a la forma de Estado liberal-democrático) no pueden no tener en cuenta los siguientes:

a) La titularidad del «control político». El problema es entender si hay un uso común, en el derecho comparado (occidental), por el cual se puede hablar «control político» solamente si es ejercitado por determinados sujetos.

Se utiliza muy frecuentemente en doctrina (también en la anglosajona) el término «control parlamentario». En el constitucionalismo inglés, es más, es este el control político por excelencia (junto, como se ha dicho, al control ejercido por las cortes). Es un control que tiene un destinatario específico (el Gobierno), y que en el uso más difuso comprende tanto el control ejercido por el Parlamento en el conjunto, como por una de sus Cámaras y por los parlamentarios individuales con instrumentos específicos. En el léxico común, el control parlamentario (como se quiera entender) representa una sub-especie de control político (incluso la más importante y característica).

Es necesario preguntarse si es frecuente hablar de control político, en relación a la titularidad, incluso al revés: es decir, el control de otros sujetos (el Presidente, el Gobierno...) sobre el Parlamento. Se dice que en los sistemas parlamentarios (y semi-presidenciales) el gabinete (o el Gobierno, o algunas veces el Presidente

59. Me refiero a la nota teoría de L.-J. Constantinesco, *Introduzione al diritto comparato*, cit., págs. 223 ss., que a mi aviso puede aplicarse también a investigaciones menos amplias, en el plano de área y desde el punto de vista del objetivo. Por ejemplo, en materia de autonomía local, v. L. Pegoraro, *Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y legislativas de los entes locales*, en *Letras jur. Revista de los investigadores del Instituto de investigaciones jurídicas U.V.*, año 3, núm. 6, 2002, págs. 15 ss., en *Rev. Der. Const.*, núm. 6, enero-diciembre 2002, págs. 141 ss., en F. Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Dykinson, Madrid, 2008, págs. 897 ss., y en L. Pegoraro, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, cit., págs. 269 ss.; Id., *Dove va il decentramento europeo? (alcune proposte per la ricostruzione dei modelli)*, en *Il diritto della regione*, núm. 3-4, 2006, págs. 159 ss.; Id., *Introduzione. «Municipi d'Oriente», una macro-comparazione per differenze*, cit., págs. 7 ss. En tema de derechos, Id., *Metodología y modelos por una investigación sobre derechos fundamentales (con especial referencia a las transacciones constitucionales)*, cit.; en tema de control de las elecciones, L. Pegoraro, S. Pennicino, *Introduzione metodologica allo studio dei sistemi di gestione e di giustizia elettorale*, en *Derecho en Libertad*, núm. 2, enero-junio 2009, págs. 167 ss.

en los semi-presidencialismos) “controla” a su mayoría, pero la noción es política y no jurídica. También algunos actos jurídicos “internos” (por ejemplo los poderes ejercidos por los *whips* o por los líderes del grupo parlamentario respecto de los miembros del mismo grupo) no tienen importancia clasificatoria en este ámbito, mientras que sólo algunas veces se razona de la cuestión de confianza, que tiene una dudable eficacia cohesiva, siendo un instrumento de control por parte del Gobierno sobre la mayoría parlamentaria. No diversamente, en los sistemas presidenciales ciertos tipos de veto pueden obtener efectos análogos, pero seguimos en interpretaciones politológicas del término en cuestión.

¿Hay que tener en cuenta a otros sujetos, o bien hay que reducir el denominador común del control político, asumiendo como variable la titularidad del solo Parlamento (excluida la sociedad)? Definitivamente, muchos juristas incluirán entre los titulares del control al *Ombudsman*, donde existe, puesto que todas las legislaciones lo designan como órgano «controlador» o «supervisor» de la administración pública<sup>60</sup>. Se puede hablar de órganos de control político (tal vez sólo limitadamente a ciertas actividades) también con referencia a una autoridad de garantía. Depende en cada caso de su configuración, del procedimiento, del objeto de su actividad... Los tribunales, a su vez (a parte de la peculiar percepción británica de su papel), quedan siempre fuera del conjunto de órganos que ejercen el control político.

En el léxico corriente, y no obstante las teorías clásicas, se tiende por lo tanto, a excluir que, en perspectiva comparada, el control político tenga como único titular al Parlamento o a sus miembros.

b) El sujeto pasivo de control. Normalmente coincide con el Gobierno y la administración. La teoría americana de los *checks and balances* no induce a todos los constitucionalistas a considerar control político todos los actos en los que se manifiesta este equilibrio, sino sólo algunos (por ejemplo, las investigaciones del Congreso, que tienen como destinatario el poder ejecutivo, están siempre dentro del concepto de control, como también el *impeachment*; el *legislative veto*, al contrario, no). En las formas de gobierno parlamentarias, se excluye que puedan ser objeto de control político los órganos neutros y de equilibrio (el Rey, la Reina, el Presidente de la República, así como los tribunales). Como he mencionado antes, se puede decir que el Parlamento controla, pero no es “controlado” en sentido jurídico.

En general, por lo tanto, se cree que el sujeto pasivo del control político es el poder ejecutivo.

60. V. por ejemplo el art. 54 Constitución Española.

c) Las formas del control político. El análisis comparativo demuestra la latitud de las formas, dando lugar a diferencias en la titularidad, en la posición de las entidades controladas, en los poderes ejercidos, etc.

Como consecuencia, raramente se relaciona la índole “de control” de un acto a su forma específica. El control político puede realizarse en forma de ley o de otro acto derivado de una deliberación (ejemplo: institución de una comisión de investigación, aprobación de sus conclusiones), de sentencia (destitución de un miembro del ejecutivo), de pregunta y declaración de (in)satisfacción (interrogaciones e interpelaciones parlamentarias), de moción o resolución (de censura de un comportamiento), de informe crítico (de un *Ombudsman*), etc.

d) Los efectos del control. Por lo general, el ejercicio del control se conecta a la idea de que la actividad desarrollada es susceptible de traducirse en una sanción<sup>61</sup>, y esto diferencia el control, por ejemplo, de las actividades de mera información o de conocimiento (que pueden ser instrumentales, o menos, al control) como también, obviamente, de la función legislativa, de la administración o de las elecciones o nombramientos. Además, el concepto de «sanción» debe entenderse en el sentido amplio: de la condena penal al cese de un cargo, a la decadencia hasta el deber de dimitir, así como cualquier “medida” o consecuencia negativa para el sujeto controlado, incluyendo los juicios críticos susceptibles a nivel abstracto de tener consecuencias “políticas”.

e) Por último y sobre todo, la naturaleza del poder/función<sup>62</sup>. Esta deriva: preliminarmente, del uso de la palabra en el lenguaje común, donde es sinónimo, en las diferentes lenguas, de «verificación, detección, investigación, examen, control, revisión», pero también de «examen atento de cualquier cosa para verificar que sea exacta, regular, como debe de ser», y de «vigilancia, seguimiento, cuidado», o de «acciones que regulan una actividad basada en ciertas reglas o convenciones»<sup>63</sup>, y luego, precisamente, deriva del uso en el lenguaje especializado junto con el adjetivo indicado («político»).

Aquí se cierra el círculo, se vuelve al origen, o bien al concepto primordial de

61. Cfr. *supra*, nota 33. Sobre la relevancia de la “medida” o “sanción” para incluir un instrumento entre los de control, remito también a mi trabajo *Las Preguntas parlamentarias en el marco de la actividad de inspección del Parlamento Italiano. Reflexiones comparadas*, en *Estudios Constitucionales (Revista del Centro de Estudios Constitucionales de Chile)*, 2008, núm. 1, págs. 303 ss. (destinado a los *Estudios en homenaje de Diego Valadés*).

62. V. *supra*, nota 57.

63. Cfr. A. Gabrielli, *Grande dizionario illustrato della lingua italiana*, Mondadori, Milano, 1989, vol. I, pág. 964.

control (político) y a la exigencia de verificar los usos, lo que se puede hacer sólo teniendo en cuenta todos los elementos dichos.

Esto al final puede permitir dar una definición comparada (o más definiciones, si sirven)<sup>64</sup>, no condicionada o condicionadas por presuposiciones dogmáticas o por visiones ideológicas.

### ***7. En la búsqueda de un denominador común de «control político»***

En resumen, más allá de las definiciones “nacionales”, que se ven afectadas por cada construcción ideal y por el análisis de la evolución interna del derecho propio de cada Estado (ley, jurisprudencia, doctrina), una definición comparatista de «control político» debe anclarse a los elementos comunes. Debe en particular:

a) asumir que exista en otros lenguajes un correspondiente, aunque en sentido amplio, del término definido en el lenguaje propio, sabiendo que varias razones excluyen la existencia de una identidad absoluta;

b) limitar el campo del significado al lenguaje especializado de la ciencia específica (el derecho, y en particular el derecho constitucional), teniendo en cuenta la influencia de otras ciencias;

c) verificar las condiciones de aplicabilidad del término;

d) investigar el uso del término en diferentes contextos;

e) individualizar los elementos (institutos, actividades, procedimientos...) que se consideran partes del control siempre o prevalentemente;

f) clasificar, con el fin de encontrar los elementos comunes, operando las consiguientes inclusiones y exclusiones.

Al final de estos procesos se puede definir el objeto de la clasificación.

En relación a (a), todos entienden que «control» ≠ «sociedad anónima». Se intentará encontrar, de todas formas, lo que en los diferentes ordenamientos, se

64. Para U. Scarpelli, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, cit., pág. 37, «no existe la definición de un concepto, pero existen *possibles definiciones* y elecciones entre definiciones».

parece al «control» como la palabra lo da a entender (latamente) en la comunidad de referencia, y no por ejemplo la sociedad anónima (o el matrimonio, el robo, el contrato, u otras cosas disciplinadas del derecho).

En relación a (b), hay que emplear la ciencia jurídica, con dos precisiones: (b1) no existe en todas partes así como la entendemos en occidente; (b2) se pueden utilizar otras ciencias como soporte.

En relación a (c), es necesario acertar [también a la luz de (a) y de (b)] si existen las condiciones contextuales (lingüísticas y extralingüísticas) que consienten el uso del término.

En relación a (d) y a (e), es necesario [también a la luz de (a), de (b) y de (c)] analizar cómo en varios contextos (depende también del área que se elige como objeto de investigación) se utiliza la palabra, o sus sinónimos, también traducidos, y, con una investigación opuesta, cuáles instrumentos, procedimientos, funciones, actividades, etc. no se consideran relacionadas con la palabra (aunque no utilizada)<sup>65</sup>.

En relación a (f), una vez operadas las clasificaciones, se trata de decidir si utilizar una o más definiciones, sabiendo que la decisión es determinada (también) por la amplitud semántica de las palabras utilizadas para definir y, en definitiva, por el grado de precisión de la definición.

A la luz de los elementos individualizados, me parece que en el uso más extendido y frecuente, con las palabras «control político» se entiende «(a) la actividad de verificación, evaluación, examen, evaluación, revisión, supervisión, control, (b) disciplinada por el derecho en cualquier forma esté regulada, (c) llevada a cabo por entidades pertenecientes a las instituciones políticas, (d) en formas diversamente configuradas, (e) sobre otros sujetos que pertenecen a las instituciones políticas, (f) a fin de establecer medidas favorables o desfavorables».

Esta definición (que a su vez, como siempre, debería ser definida de nuevo, y que como siempre es sólo una de las posibles definiciones), en teoría debería adaptarse a cualquier ordenamiento, sin tener en cuenta de la división de poderes. (De hecho, incluye también tipos de control que de definiríamos «jurisdiccionales», aunque excluye controles sociales y controles técnicos.)

65. Es este el método que he usado por ejemplo en *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990.

Queriendo restringir el campo a climas más habituales, o bien a los sistemas donde se aplica la división de poderes, también el léxico debería ser precisado, utilizando palabras comunes a la tradición cultural.

La letra (b) podría ser sustituida por las palabras «disciplinada por el derecho constitucional sustancial»; la letra (c) tendría que ser limitada así: «llevada a cabo por el Parlamento o por órganos o miembros del mismo o que de alguna forma responden ante él» (por lo tanto quedan excluidos los tribunales); en la letra (e), una delimitación ulterior es: «sobre sujetos pertenecientes al poder ejecutivo o que ante éste responden». También puede ser especificado después de (a), (a1) «diferente de las actividades de adopción de las normas, de nombramiento, de jurisdicción».

Este ejercicio podría continuar eternamente, buscando definiciones consiguientes a ulteriores sub-clasificaciones: por ejemplo, se podría definir qué es «control político» en la forma de gobierno parlamentaria, o en los Estados socialistas, o en los ordenamientos derivados del británico, etc.

Sin embargo, esto sería ir más allá de las metas que había individualizado al principio de este escrito, y que, más limitadamente, consistían en la búsqueda de instrumentos metodológicos que, en derecho comparado, no llevaran a emplear los parámetros propios de un ordenamiento en el estudio de los demás.