

COMENTARIO A LA PONENCIA DE LUCIO PEGORARO SOBRE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Francisco J. PAOLI BOLIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Metodología*. III. *Aportaciones relevantes para México*. IV. *Gobernanza eficaz*.

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco mucho a Diego Valadés, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, la invitación para participar en este Seminario Internacional. Me es particularmente estimulante esta invitación porque el Seminario se hace en honor de Jorge Carpizo MacGregor, jurista fundamental de nuestro Instituto, y por estar acompañado en la mesa de derecho constitucional comparado por los doctores Lucio Pegoraro de la Universidad de Bolonia, María del Pilar Hernández y Pedro Salazar, compañeros investigadores de nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La disciplina de derecho constitucional comparado ha cobrado especial importancia en el mundo globalizado que estamos viviendo. Y como han comentado diversos comparatistas, muy destacadamente el profesor Pegoraro, tiene un desarrollo fundamentalmente eurocéntrico y estadounidense, aunque en América Latina se ha empezado a impulsar con cierta amplitud esta disciplina.

En mi participación trataré de comentar en primer término, algunos aspectos sobre la metodología del derecho constitucional comparado y establecer diversos beneficios que el comparatismo ha proporcionado al sistema político mexicano. En este último punto sigo la idea prescriptiva del profesor Lucio Pegoraro que

establece que la finalidad de la comparación es organizar sistemáticamente el conocimiento en el ámbito del derecho constitucional y sacar conclusiones prácticas para el sistema constitucional que quiere hacerse mejor: más funcional, más legítimo y que, en consecuencia, produzca una mejor gobernabilidad.¹

II. METODOLOGÍA

En cuanto a la metodología, parto de una afirmación hecha por el profesor Vergottini, quien nos advierte que es indispensable en cada comparación sistemática que se emprende, explicitar para qué se compara (la función), qué se compara (el objeto) y cómo se compara (el método). Más específicamente, en relación del derecho constitucional, nos dice:

En el campo del derecho público y, en especial, en el derecho constitucional, la comparación reviste unos caracteres particulares que la distinguen sensiblemente de la que se produce en el derecho privado. En efecto, aquélla considera, sobre todo, los institutos jurídicos que se refieren a los individuos en la medida que afectan a la forma en que los diferentes ordenamientos regulan la organización del poder y, además, la posición de las personas y de los grupos.²

Y aunque hay que distinguir claramente la comparación que puede hacerse entre instituciones o normas del derecho privado y del público, es conveniente considerar que el primero proporciona al investigador, algunas formas pertinentes de comparación que pueden usarse de manera pertinente en la tarea comparativa de derecho público.

También nos dice el profesor Vergottini que en las comparaciones de derecho constitucional, otras disciplinas que se consideran

¹ Cfr., Pegoraro, Lucio, “El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 112, abril-junio de 2001.

² Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 2.

como auxiliares (sociológicas, politológicas, históricas), pueden ser utilizadas, a condición de distinguir claramente los perfiles propios del derecho constitucional y los de esas disciplinas.

Debo señalar que es conveniente determinar lo que los comparatistas públicos llaman “relevancia constitucional” de las instituciones políticas. Y para esto es fundamental que el investigador que hace las comparaciones conozca la cultura jurídico-política de los diversas instituciones que se comparan y, en particular, el significado de ciertos términos que se usan para describir instituciones que, aunque son iguales, pueden ser distintos en cada sistema.³

Y finalmente el profesor Vergottini nos habla de la relevancia que tiene el estudio de las formas de Estado y de gobierno y su comparación; es un campo en el que se puede aplicar fructíferamente el esquema comparativo. La mayor parte de las comparaciones se han hecho entre países europeos y los Estados Unidos. En nuestro país son notorios los trabajos de Jorge Carpizo y Diego Valadés en esta tarea comparativa, específicamente en la comparación de formas de gobierno y sus mixturas.⁴

Desde cierta perspectiva es verdad que el derecho constitucional comparado es un ámbito de estudio nuevo, considerando el tiempo actual en el que se han intensificado las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre los diversos países (tiempo de globalización) y se han empezado a formar comunidades económico políticas de países vinculados territorial y culturalmente, tal como lo vemos en la Unión Europea —por más que ahora esté pasando una severa crisis— en los países que confor-

³ En su exposición, el profesor Pegoraro nos habló del diferente significado que tiene la palabra *trust* y Diego Valadés nos comentaba el significado distinto de “Estado de derecho” en diversos países.

⁴ Entre los trabajos que pueden consultarse están: Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, “Problemas del federalismo mexicano”, *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979; Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*; México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; *id.*, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

man el gran mercado de América del Norte (TLCAN) —en el que México participa— o las naciones que giran en torno del llamado Mercosur.

Pero en realidad la comparación de las Constituciones y específicamente las formas de gobierno, es muy antigua. La encontramos en Aristóteles⁵ que comparó las Constituciones de las distintas ciudades-Estado de la antigua Grecia; en Maquiavelo, quien tiene en sí mismo una atormentada comparación porque siendo republicano de corazón y habiendo ejercido como funcionario de la República florentina, acaba entregando al monarca su conocimiento y consejos sobre las mejores manera de gobernar.⁶ Y también la encontramos en Montesquieu, quien, siguiendo los pasos de Aristóteles como él mismo advierte, recorre no sólo las distintas Constituciones comparándolas, sino incluso los distintos ámbitos geográficos y ambientales en los que se concretan esas Constituciones.⁷

Ahora les planteo una reflexión sobre el estudio comparativo del derecho constitucional, no sólo siguiendo los pasos de los comparatistas pioneros del derecho civil, sino también con la contribución que pueden hacer los enfoques multidisciplinario y más todavía el interdisciplinario. Este último tipo de análisis es más claramente nuevo e innovador. Pero no considera a las ciencias sociales como “auxiliares”, en el sentido de subordinarlas a los criterios jurídicos, sino como disciplinas que en igualdad de condiciones contribuyen a explicar las diversas Constituciones y, todavía más específicamente, los Estados constitucionales como los llama Peter Häberle.⁸

La multidisciplinaria supone la concurrencia de diversas disciplinas que explican algún aspecto de las Constituciones, cada una con su metodología y sus estrategias disciplinarias de investigación. La interdisciplina, que es una forma superior y heurística-

⁵ Cfr. *La Política*.

⁶ Cfr. *El Príncipe*.

⁷ Cfr. *El espíritu de las leyes*.

⁸ Cfr. *El Estado constitucional*.

mente más poderosa, exige la formación de una sola metodología para el análisis, que integra planteamientos teóricos de varias disciplinas con la que trabajan los distintos científicos. En estos esquemas no cabe hablar de disciplinas “auxiliares” como subordinadas o de menor significación, sino que debemos referirnos a una colaboración que iguala a las diversas disciplinas y que puede llegar a unificarlas en una metodología.⁹

III. APORTACIONES RELEVANTES PARA MÉXICO

Plantearé tres tipos de aportaciones que han sido en el pasado inmediato y pueden ser en el futuro muy provechosas para México, en el ámbito de las disposiciones constitucionales sobre el proceso electoral, en la elaboración de la ley y en la comparación de las formas de gobierno, con el fin de encontrar la fórmula más pertinente que nos conduzca a una gobernabilidad o gobernanza mayor y a un sistema jurídico político más legítimo.

1. *Reforma constitucional en materia electoral*

El primero de ellos es el derecho electoral previsto en la Constitución. Recuerdo antes que nada la inspiración de Jesús Reyes Heróles en la reforma político electoral de 1977, cuando introdujo la figura del sistema mixto con dominante mayoritario, que se estableció para mejorar nuestro sistema representativo. La idea fue tomada de la Constitución alemana, que previene un sistema mixto paritario para la integración de la Cámara de Diputados: la mitad por mayoría relativa y la otra mitad por representación proporcional. En nuestra reforma se optó por tener 60% de diputados electos por el principio de mayoría relativa (MR) y 40% para los diputados de representación proporcional (RP). El propósito fundamental de aquella reforma, que ya tiene más de tres décadas y

⁹ Por ejemplo, en los trabajos del nuevo derecho constitucional latinoamericano, que nos mencionó en esta misma mesa, Pedro Salazar, refiriéndose a los casos de Ecuador y Bolivia, está el trabajo de los antropólogos sociales.

media vigente, fue lograr un mejor sistema representativo, integrando a las minorías opositoras que se encontraban subrepresentadas. La reforma se ha mantenido y se ha extendido ampliando el número de distritos de MR y también —en consecuencia— el número de legisladores que ingresan a las cámaras por la vía de la representación proporcional.¹⁰

2. *El proceso legislativo*

Otra aportación del derecho comparado que es muy relevante para México es la que permite un mejor proceso legislativo, como resultado de la aplicación de comparaciones en el ámbito constitucional y legal en el proceso de elaboración de diversas normas constitucionales de la más diversa índole y, desde luego, las de carácter legal. En la Biblioteca del Congreso mexicano, hay un grupo de investigadores que ingresan por concurso y que desarrollan un trabajo profesional. Estos investigadores consultan constantemente diversas bases de datos legales como la que tiene la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, especialmente la *Law Library*.¹¹ También se consulta constantemente para el trabajo legislativo la base Lexis-Nexis.

Estas consultas y pesquisas de derecho comparado, son útiles no sólo para ilustrar procesos legislativos, sino también para el debate parlamentario, haciéndolo más rico e iluminador de las distintas posibilidades legislativas.

¹⁰ Ahora que los partidos principales se han fortalecido y ganan buen número de legisladores en los distritos y las entidades federativas, puede ser el tiempo para cambiar el sistema “mixto con dominante mayoritaria” diseñado por Reyes Heróles, e ir al establecido en la Constitución alemana, que es paritario, es decir que integra la mitad de los legisladores por el principio de mayoría relativa y la otra mitad por el principio de representación proporcional.

¹¹ La *Law Library* es una división de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América, que tiene varios millones de volúmenes y en la que se encuentran todos los sistemas jurídicos del mundo divididos en ocho regiones. En ellos no sólo se encuentran los textos actualizados de las Constituciones y las leyes, sino incluso textos teóricos e interpretativos sobre esos sistemas.

3. *Formas de Estado y de gobierno*

Finalmente, el análisis comparado de las formas de Estado y de gobierno, es de los elementos más adecuados para comparar y organizar mejores formas en cada país. Los trabajos citados de Carpizo y Valadés tienen ese claro propósito. Es digno de mencionarse un trabajo sobre “Reforma del Estado”, que fue preparado por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas, coordinados por los doctores Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés y que se puede consultar en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

IV. GOBERNANZA EFICAZ

Concluyo mi comentario refiriéndome a uno de los frutos que pueden alcanzarse con la comparación de sistemas constitucionales y políticos para lograr una gobernanza democrática y sobre todo más eficaz. Para ello me permito recomendar un libro de reciente aparición, *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*, de dos autores, Nicolás Berggruen y Nathan Gardels.¹² En este libro se comparan dos sistemas, el estadounidense y el chino. No es un libro que hace comparaciones de sistemas constitucionales, sino de sistemas sociales y políticos de los dos países más poderosos del planeta que, además, están cada vez más vinculados por diversos factores.¹³ Les agrego algunos párrafos de conclusión que estos autores plantean en la parte final del texto por considerarlas especialmente sugerentes:

¹² Berggruen, Nicolás y Gardels, Nathan, *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*, México, Taurus, 2012.

¹³ Entre los elementos que vinculan a China con Estados Unidos está la enorme deuda pública que tiene el segundo país con el primero. Pero más todavía que la deuda, está la interdependencia cada vez mayor que tienen estos dos países; de allí la necesidad de llegar a una mixtura virtuosa entre los sistemas de estos dos países.

...los retos comunes que la humanidad ha ido generando a medida que forjamos la primera civilización verdaderamente global, sólo pueden resolverse aprovechando la sabiduría práctica colectiva tanto de occidente como de oriente, al tiempo que recurrimos a la tecnología de la era de la información que ha cambiado las reglas del juego... Con todo, hasta ahora nuestros sistemas de gobernanza se han quedado atrás a la hora de organizar una buena sociedad que funcione para todos. Persisten tremendas desigualdades y un extendido analfabetismo. La mitad de la humanidad vive en pobreza. Miles de millones de personas carecen de libertades básicas... la misma prosperidad alcanzada mediante una extensa industrialización está agotando los limitados recursos y amenaza con desbaratar el equilibrio ecológico que ha permitido a la humanidad florecer.

En muchos sentidos, cuanto más veloz, rica, conectada y compleja se ha hecho nuestra civilización tecnológica y científica, menos inteligente ha resultado nuestra gobernanza... La gobernanza inteligente consiste en la aplicación práctica de una cosmovisión evolucionada... Nuestra moderada esperanza es un mundo en el que oriente habite occidente y viceversa.

Estos autores están pensando en una gobernabilidad que tenga la democracia liberal de occidente y la armonía de un sistema en el que gobiernen con eficacia los que tienen mayor experiencia y sabiduría, como se supone que opera el sistema oriental orientado sobre todo por el confucionismo. La propuesta de combinación de estos sistemas sociopolíticos y jurídicos que comparan estos autores es producto de comparaciones que hacen de los sistemas chino y estadounidense, utilizando algunos elementos virtuosos de un sistema para incorporarlos a otro y, finalmente, creando uno nuevo.

Soy consciente de que el análisis de estos científicos sociales va mucho más allá del derecho constitucional comparado, pero tiene propósitos semejantes. Y si hemos de utilizar las estrategias que nos proporcionan diversas disciplinas, creo que puede ser muy relevante un estudio como este tan actual, que recomiendo ampliamente.