

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES PREVIAS

I. ORÍGENES DE NUESTRA PREMISA

Decía John Stuart Mill que podría parecer axiomática la idea de que los pueblos no tienen necesidad de limitar su propio poder si el gobierno popular fuera una cosa solamente soñada o leída como existente en la historia de alguna época lejana; sin embargo, desafortunadamente la realidad era otra —y lo sigue siendo—. Por ello, igualmente diría que “los patriotas tendrían que señalar límites al poder de los gobernantes, ya que a esto se reducía lo que ellos entendían por libertad”.¹ Hemos deseado, pues, comenzar con esta reflexión del filósofo inglés porque el origen o, si se prefiere, los motivos que impulsan y dan vida a esta investigación no son más que la constante y afanosa —muchas veces merecida— búsqueda por la libertad política en México.

No es este el lugar más indicado —ni aunque así se pretendiera— para recordar el largo y azaroso camino, forjado principalmente a lo largo de las dos últimas centurias, por el que se ha debido transitar en México a fin de conseguir la libertad política, y no ya sólo desde sus inicios como nación independiente con respecto a la madre patria española, sino inclusive desde los momentos y sucesos que con posterioridad a la Revolución mexicana de 1910 atestiguaron la creación de la vigente Constitución de 1917; ni tampoco es este el momento para hacer mención de los disímiles avatares que han logrado que dicha libertad continúe siendo una obra inconclusa. Lo que es ineludible comentar, sin embargo, es que paradójicamente en México la libertad política más que una realidad ha sido una simple aspiración. Y es paradójico porque, aun cuando en su momento la Constitución mexicana de 1917 fue una de las más progresistas si se la compara con otros textos constitucionales —al menos en lo que a derechos

¹ Mill, John Stuart, *Sobre la libertad*, Buenos Aires, Aguilar, 1968, pp. 37 y 38.

sociales se refiere—, no deja de ser esclarecedor el hecho de que en las más de cuatrocientas reformas que ésta ha sufrido desde el momento de su promulgación sólo hasta fechas recientes se ha incentivado, estimulado, fomentado, o como se quiera decir, la libertad política en México.

Las causas o los motivos que propiciaron o dieron origen en México a una forma de Estado que ni fue democrática, y a una forma de gobierno que tampoco fue presidencial —sino presidencialista— no pueden ni, mejor dicho, deben ser estrictamente abordadas desde el ámbito de una disciplina del *deber ser* como lo es el derecho constitucional. El campo de las especulaciones le queda vedado al constitucionalista, por lo que únicamente a título de opinión personal se podrían señalar algunas observaciones que, en todo caso —y principalmente en el nuestro—, carecerían de todo rigor científico. Ello no obsta para que afirmemos que en diversas ocasiones la Constitución mexicana —al menos hasta el 2000— fue el cajón de sastre que le permitió al Presidente de la República *legitimarse* —cada vez que así lo deseó— sus acciones con base en unas “facultades metaconstitucionales”² que, como se puede intuir y es ocioso recordar, carecieron de cualquier clase de control. Huelga mencionar, asimismo, que de entre las más de cuatrocientas reformas a la Constitución serían dignas de recordar al menos una decena de ellas, pero no por la importancia y trascendencia que tuvieron en su momento y que aún

² Estas facultades metaconstitucionales han sido magistralmente expuestas por el profesor Jorge Carpizo, en su clásica obra *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978. Inclusive, la Constitución mexicana de 1917, al menos hasta 1997, se podría encuadrar en lo que Mauro Volpi ha denominado la “banalización de la Constitución”, y con lo cual se indica aquella situación en la que se encuentran perjudicados tanto el rol de la Constitución como su naturaleza misma, principalmente a través de procedimientos formalmente legales. Pero esto no se refiere a los fenómenos señalados por la doctrina como ruptura constitucional o suspensión de la Constitución, ni tampoco por las modificaciones tácitas de la misma, o de las reglas no escritas como la costumbre o las convenciones, pues ciertamente todo esto forma parte de la “fisiología” de una “patología regulada” de las modernas constituciones. Se habla de la banalización de la Constitución, en cambio, cuando ésta ya no busca más su función primaria de limitación de los poderes y, por lo tanto, de regulación de la lucha política. De forma que la Constitución se convierte en una pieza más de la confrontación política, pues mientras su superioridad sólo viene afirmada desde un punto de vista formal, su sustancia viene a ser degradada al nivel de una ley ordinaria. En definitiva, en tal situación la Constitución es usada como un arma política contra la minoría de oposición, y la rigidez-superioridad de la Constitución es puramente teórica en cuanto está a la libre disposición del partido que tiene poder y controla al órgano representativo. Volpi, Mauro, *Democrazia Costituzione equilibrio tra i poteri*, Turín, Giappichelli, 2005, pp. 25 y 26.

hoy conservan, sino más bien porque éstas representaron de alguna u otra forma una suerte de limitación —autoimpuesta quizás— para una persona cuyo poder únicamente pudo ser atemperado por la gracia del simple paso del tiempo, o, para que se entienda mejor, específicamente al cabo de seis años.³

El derecho comparado nos muestra cómo en muy extrañas ocasiones, o quizás casi nunca, un país puede llegar a crear una forma de gobierno auténticamente original, es decir, inédita o completamente desconocida.⁴ En este sentido, ciertamente, el constituyente mexicano no fue la excepción, pues, desde su primer actuación en 1824 hasta la última en 1917, siempre ha adoptado un sistema presidencial inspirado, sin duda alguna, en el modelo presidencial por antonomasia: el norteamericano.⁵ Ahora

³ Durante las casi siete décadas de gobierno priísta en México el único control político ejercido sobre el poder omnipotente del presidente de la República fue, sin duda alguna, la expiración de su mandato al cabo de seis años, según lo señalado en el artículo 83 constitucional. Esto es lo que el profesor García-Pelayo denomina como la “división temporal” del poder, por medio del cual la Constitución garantiza el valor de la alternancia del poder presidencial, tal y como era el caso de la Constitución venezolana de 1961. García-Pelayo, Manuel, “La división de poderes y la Constitución venezolana de 1961”, *Obras Completas*, Madrid, CEC, 1991, t. III, p. 2891.

⁴ Lo cual es fácil de explicar si se parte del hecho de que la circulación tanto de los modelos constitucionales como de las formas de Estado y de gobierno, es una realidad desde hace varios siglos, principalmente desde la eclosión del constitucionalismo y de la formación de las formas puras de gobierno como la parlamentaria inglesa y la presidencial norteamericana. Esta circulación es aún más evidente luego del proceso de descolonización y, posteriormente, de la caída del muro de Berlín. Luego del año 1989, en efecto, al disolverse la antigua Unión Soviética, se inició un acelerado proceso de recomposición de los equilibrios políticos a nivel mundial que provocó evidentes repercusiones en el constitucionalismo de diversos países de todos los continentes, pues muchos ordenamientos abandonaron las constituciones socialistas para pasar al modelo ofrecido por el constitucionalismo liberal de Occidente. De Vergottini, Guisepe, *Le transizioni costituzionali*, Bolonia, Il Mulino, 1998, pp. 18 y 157.

⁵ Sobre la génesis del sistema presidencial en la Constitución mexicana de 1824, véase: Carrillo Prieto, Ignacio, “El Poder Ejecutivo en las constituciones de la Independencia mexicana”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977. Sin embargo, huelga recordar igualmente que la Constitución de Cádiz influyó en el constitucionalismo mexicano al menos en la parte dogmática, en algunos aspectos tan precisos como la noción de soberanía nacional de origen francés, la incorporación de garantías, el sistema de reformas constitucionales, el régimen electoral indirecto de varios grados, etcétera. Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, enero-abril de 2006, p. 70.

bien, tal y como se expondrá en las siguientes páginas, el sistema presidencial se basa en una rígida separación de poderes —pero que quede bien claro que ello en ningún caso significa poderes sin control— y no, a diferencia de la forma parlamentaria de gobierno, en una cierta *fusión* entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ocurre, sin embargo, que hasta finales del siglo XX en México se practicó una versión deformada del sistema presidencial que, de acuerdo con la ciencia política, podría ser denominada como *presidencialismo*, en virtud de un debilitamiento de los poderes del Parlamento y una hipertrofia de los poderes del presidente.⁶

Asimismo, por lo que a libertades políticas se refiere, es preciso recordar que hasta el año 2000 el Estado mexicano no podía ser considerado estrictamente como un Estado constitucional democrático, simple y llanamente porque antes de esa fecha no se presentaron las condiciones mínimas para una democracia participativa como lo son la alternancia en el poder presidencial y la garantía de los derechos parlamentarios de la oposición política, cuyo pleno ejercicio, ciertamente, fue medianamente *pseudo* reconocido en 1963 a través de la constitucionalización de la figura de los diputados de partido —pero sólo para coadyuvar en la fachada democrática—,⁷ y únicamente hasta después de las elecciones federales de 1997 la oposición política se convirtió en un verdadero actor político.⁸

⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 213. A este fenómeno, Karl Loewenstein lo ha denominado “neopresidencialismo”; fenómeno que por cierto encuentra su origen en el bonapartismo, y por el cual se debe entender “un régimen político en el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno —el presidente— es superior en poder político a todos los otros órganos estatales. A ningún otro órgano le está permitido elevarse a la categoría de un detentador del poder auténtico capaz de competir con el monopolio fáctico del presidente o de controlarlo”. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, p. 85.

⁷ Pues como dice José Carbonell, la oposición al régimen posrevolucionario si bien ocupó un lugar marginal y muy limitado, desempeñó —de forma involuntaria— una función muy importante, vital para el mantenimiento de la hegemonía priísta: con su presencia legitimó al sistema y le permitió presentarse como democrático. Y concluye que: el papel opositor estuvo en todo momento marcado por una paradoja: sin duda era necesario, incluso indispensable, y a la vez resultaba indeseable”. Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, 2002, p. 87.

⁸ Carbonell, Miguel, “Constitución y minorías”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp. 16 y ss.

En México, ciertamente, la situación política actual guarda profundas diferencias con respecto a su experiencia pasada inmediata. Así, el sistema presidencial de hogaño muestra sus más preclaras diferencias con respecto al *presidencialismo* de antaño. Las relaciones entre los poderes constitucionales en México han cambiado. Un Estado constitucional democrático debe de hacer gala de todos y cada uno de los controles que la propia Constitución consagra; es indudable, pues, que ante el acrecentamiento de un poder constitucional, igualmente se deberán de acrecentar los controles constitucionales a fin de reestablecer el equilibrio institucional.⁹ De forma que, en la actualidad podemos considerar que México entra en esa sintonía con el Estado constitucional democrático, por cuanto de forma progresiva los controles constitucionales van cobrando una inusitada relevancia.¹⁰

Por esta razón, en la actualidad, el campo de estudio de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en general, y del control parlamentario en particular, se hace cada día más fértil y estimulante para el constitucionalista mexicano, porque le proporciona un amplio caldo de cultivo para acometer su labor científica, y muy en especial para la búsqueda de nuevos modelos institucionales que, a través del derecho comparado, propicien una mejora en las condiciones de vida.¹¹ De ahí que el derecho comparado represente una ciencia que se erige como herramienta de invaluable apoyo para el constitucionalista mexicano, al facilitarle a este último no sólo un método de estudio para el análisis de otras experiencias análogas o no en diversas latitudes del mundo con respecto a las de nuestro país de origen, sino también los elementos para una renova-

⁹ Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 176.

¹⁰ Torres Estrada, Pedro, "Las tendencias del derecho constitucional en México", en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, México, Limusa, 2006, pp. 227 y ss.

¹¹ Efectivamente, pues tal y como lo señala Pizzorusso: "la actividad respecto a la cual más específicamente se realiza la contribución del derecho comparado a la evolución de los estudios jurídicos es aquella que generalmente viene denominada como «interpretación sistemática» del derecho, mediante la cual los estudiosos eligen de entre las posibilidades significativas de las disposiciones legales o de cualquier otro material normativo utilizable las que mejor se prestan a la constitución de un sistema de normas; o sea, de un complejo de reglas que resultan racionales, conforme a los principios constitucionales y a otros aspectos adaptables para el mejoramiento de la organización de la sociedad". Pizzorusso, Alejandro, *Corso di diritto comparato*, Milán, Giuffrè, 1983, p. 109.

ción institucional.¹² El derecho comparado, entonces, puede ser de gran utilidad para diversos fines, pero sobre todo en un periodo de transición política —como a la que asiste México— su principal valor radica en orientar al legislador sobre decisiones tan trascendentales como lo puede ser la adopción de modelos institucionales provenientes de algún derecho extranjero.¹³

Es una obviedad señalar que no todas las transiciones políticas¹⁴ son iguales, pues evidentemente en cada una de ellas habrán de influir factores y valoraciones de diverso calibre y naturaleza a tener en cuenta, como por ejemplo cuestiones de índole jurídica, política, sociológica, económica, etcétera. En este sentido, no nos faltaría razón si afirmamos que México está acudiendo a su propia transición política,¹⁵ haciéndolo en un panorama en el que por un lado ciertamente se ven desdibujadas algunas prácticas políticas del pasado que hicieron del texto constitucional mexi-

¹² Zagrebelsky, Gustavo, “Considerazioni sull’uso della comparazione negli studi di Diritto costituzionale italiano”, en Sacco, Rodolfo (coord.), *L’apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Milán, Giuffrè, 1980, p. 87.

¹³ En efecto, tal y como lo ha puesto de relieve Rodolfo Sacco, la imitación de modelos extranjeros, como uniformidad, bien puede venir como un fenómeno global por el efecto de un genérico movimiento político, o como un absorbimiento selectivo de singulares situaciones. Este segundo fenómeno es, ciertamente, el favorito del conocimiento de datos jurídicos de otros países, por cuanto la adaptación de soluciones singulares del sistema jurídico del operador presupone una manipulación del dato a insertar y del conjunto de datos en que está inserto el mismo, y por lo tanto tiene la ventaja de un conocimiento sofisticado de uno y de otro. Por ello, en opinión de Sacco, no cabe duda que en muchísimos casos la comparación acelera el desarrollo del derecho, porque favorece la circulación de modelos jurídicos. Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, Turín, Giappichelli, 1992, p. 19.

¹⁴ Por *transición política*, según la opinión autorizada de Luca Mezzetti, podemos entender en un sentido lato el intervalo de tiempo que se extiende entre un régimen político y otro, pero en un sentido más estricto se puede entender como aquel movimiento de un régimen político hacia otro diferente, que sólo habrá terminado cuando la anormalidad deja de ser la característica central de la vida política, de forma que la normalidad constituya el nuevo conjunto de reglas con que se habrán de conducir los actores políticos. Mezzetti, Luca, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento costituzionale*, Padua, CEDAM, 2003, pp. 4 y ss. De forma que, en México, luego de poco más de seis décadas, se estaría asistiendo a una situación de búsqueda y definición de un nuevo régimen político, el cual necesariamente se habría de basar en las directrices marcadas por el Estado constitucional democrático.

¹⁵ Por todos véase: Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005, pp. 195-246.

cano simplemente una Constitución semántica,¹⁶ pero que por otro lado muestra a un sistema político signado permanentemente por el desencuentro entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.¹⁷ En la actualidad, esa histórica tendencia hacia el debilitamiento del órgano legislativo mexicano durante prácticamente todo el siglo XX ahora se ve revertida por un Parlamento bicameral que no sólo se ha convertido en un verdadero contrapeso para el poder Ejecutivo, sino que algunas veces su conducta ha ocasionado que se hable de obstruccionismo parlamentario o de parálisis legislativa en México.¹⁸

En síntesis, si hemos hecho mención del actual contexto político mexicano, así como de sus antecedentes más inmediatos, ha sido con el fin de que ello ayude, en la medida de lo posible, a comprender la dinámica actual en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México. Sin embargo, si ahora dejamos de lado las situaciones fácticas o más propias de la ciencia política que se sitúan en el seno de esta nueva relación-institución —inédita en nuestro país—, y ponemos atención estrictamente en la relación entre estos poderes según lo determinado por la Constitución, entonces, podemos considerar que al fin se ponen de manifiesto los posibles errores o aciertos que tuvo el constituyente de 1917 en lo que a esta relación se refiere. Es decir, sólo hasta que estos dos poderes se han visto libremente confrontados ha sido posible advertir las fallas o imprevisiones de las que adolece tal relación.¹⁹ Pero éstas no tienen

¹⁶ Loewestein, *op. cit.*, nota 6, pp. 62 y 68.

¹⁷ Esto último ha sido parcialmente señalado por el profesor Eraña Sánchez, quien con su habitual agudeza señala que en el lapso de transformaciones constitucionales conseguidas con el pluralismo del último tercio del siglo XX y los inicios del actual se proyectó un ritmo acusado de *despresidencialización* del sistema político de manera directamente proporcional a la potenciación de los partidos políticos. De manera que, para él, “siendo las crecientes partitocracias nuevas protagonistas del modelo, hoy se reflejan distorsiones profundas en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que merecen un diagnóstico urgente”. Eraña Sánchez, Miguel Ángel, “Presentación”, en Jiménez, Alfonso *et al.* (coords.), *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, 2007, p. 10.

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p. 59.

¹⁹ Pues, tal y como ha sido señalado por el profesor Diego Valadés, la Constitución mexicana encuentra su punto más vulnerable, desde la perspectiva de un sistema constitucional democrático, en las funciones de control. De manera que, las antinomias estructurales eran imperceptibles cuando el sistema en su conjunto operaba conforme a las pautas básicas de un Estado que disponía de un partido único. No había, pues, posibilidades empíricas de constatar las tensiones entre el sistema presidencial y el sistema representa-

necesariamente por qué ser las mismas que hubiesen aparecido hace medio siglo en el caso de que hubiera habido una libertad política que las pusiera en evidencia, puesto que, ciertamente, los escenarios y las situaciones político-sociales cambian, y por ello el derecho comparado también nos muestra cómo las mutaciones políticas y sociales más radicales imponen la correspondiente transformación del derecho.²⁰

Todo esto viene a colación por dos cuestiones fundamentales a tener en cuenta, y que a su vez son el motivo de esta investigación: primeramente, el actual debate en México, tanto en sede legislativa como en sede doctrinal, en el cual se plantea una posible Reforma del Estado,²¹ y en cuyos contornos se prevé, entre otras cuestiones más, la adopción de instrumentos parlamentarios de control a fin de *racionalizar* el sistema presidencial mexicano;²² y, por último, enfatizar la importancia y la nece-

tivo. Ciertamente, para él, cuando cambió el sistema electoral y fue modificada la interacción con el Congreso se construyó un nuevo esquema de controles, pero se dejó en la Constitución una serie de vestigios arcaicos que han perturbado el proceso de *autopoiesis*. Valadés, Diego, “La función constitucional del control político”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, 2006, t. II, p. 328.

²⁰ En opinión de Sacco, la innovación creativa del derecho se puede deber radicalmente a la transformación de la sociedad, y en un elevado número de casos ésta también dependerá de una consciente elección política. De manera que ello ocasionará mutaciones en la escala de valores y en la ideología de la persona en grado de influir sobre el dato jurídico. Sacco, Rodolfo, “Sistemi Giuridici Comparati”, en Sacco, Rodolfo, *Trattato di Diritto Comparato*, Turín, Utet, 1996, p. 35. Y así, igualmente, se puede afirmar que el mejoramiento y la transformación del derecho vendría también del préstamo de instituciones jurídicas de otros sistemas jurídicos; es decir, a consecuencia de los trasplantes jurídicos que un país importador realice en relación a un derecho o una institución jurídica que goza de sumo respeto. Watson, Alan, *Evoluzione sociale e mutamenti del diritto*, Milán, Giuffrè, 2006, pp. 155 y 156.

²¹ En el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril del 2007 aparece publicada la Ley para la Reforma del Estado, la cual, según lo estipula su artículo 1o., tiene como objeto “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano”. Asimismo, entre los temas que, según el artículo 12 de la propia Ley para la Reforma del Estado, deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales se encuentran: a) Régimen de Estado y de Gobierno; b) Democracia y Sistema Electoral; c) Federalismo; d) Reforma del Poder Judicial y, e) Garantías Sociales.

²² Con esta *racionalización* del sistema presidencial se estaría pretendiendo, tal y como lo señala el profesor Diego Valadés, que los objetivos del poder puedan y deban ser alcanzados con instrumentos y decisiones adecuados en una sociedad libre y plural, entre los

sidad del control parlamentario en México —si es que de verdad se aspira a un Estado constitucional democrático—, previendo asimismo, y en todo momento, el establecimiento de las reglas metodológicas que ineludiblemente deben de tomarse en consideración para que tal proceso de adopción sea exitoso.

En México, el debate constitucional está abocado a la búsqueda de instituciones jurídicas y políticas que se podrían adoptar en una más que posible reforma constitucional durante el próximo periodo constitucional. En este sentido, lo que se busca es mejorar las formas de Estado y de gobierno a fin de adecuarlas a las exigencias de un verdadero Estado constitucional democrático. Indudablemente, la Academia mexicana es pieza fundamental en estas discusiones, que van desde el modelo territorial (profundización del federalismo) hasta el diseño institucional del sistema de gobierno, pasando por las garantías que confirmen el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y el reparto competencial, todo lo cual implica, al fin y al cabo, la confirmación de una nueva Constitución que podamos llamar normativa.²³ De manera que, sintéticamente podríamos considerar que este debate se ha intensificado en tres temas principales: a) la profundización del federalismo como garantía democrática y acercamiento del poder a los ciudadanos; b) la justicia constitucional como garantía del ejercicio de los derechos fundamentales y por consiguiente, de la supremacía constitucional y, c) por último, del sistema de

cuales debe figurar la equidad social. Por lo tanto, para él, la “racionalización del poder en un sistema constitucional presidencial” en términos generales implica la legitimidad para el acceso al poder, mientras que la pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su ejercicio. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, p. 15. Conviene señalar desde ahora, que, a partir de este momento y durante toda la investigación, cuando se haga referencia a la adopción de mecanismos *parlamentarios* de control se está indicando de forma breve la adopción de mecanismos de control parlamentario que operan en las formas parlamentarias de gobierno. Esta aclaración tiene especial importancia pues lo que se desea es evitar aquellas confusiones que entenderían que en las formas presidenciales de gobierno no existen mecanismos de control parlamentario —pues evidentemente los hay— o que sí los hay pero se denominan de forma diferente —lo cual también es falso—.

²³ Esto se correspondería con el concepto racional-normativo de Constitución, y en el cual la Constitución es concebida como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. En resumen, la Constitución es un sistema de normas. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1997, p. 34.

gobierno como complejo institucional donde se verifica la limitación del poder según el principio horizontal de la división de poderes.²⁴ Justamente es este último aspecto el que nos interesa destacar, pues sobre él se han vertido novedosas e interesantes propuestas de reforma a la Constitución con la única intención de moldear y racionalizar una nueva relación institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México.

Un elemento fundamental e imprescindible de esa nueva relación lo es, sin duda alguna, el control parlamentario del gobierno. Y es que, en efecto, desde la Antigüedad el control político ha sido una necesidad ante la inevitable posibilidad del abuso de quien detenta el poder político. El control político, entonces, no sólo es un elemento más dentro del Estado constitucional, sino que también es una garantía de éste. Sea cual sea el país o el sistema político de que se trate, la realización del control político no sólo tiene que ser posible, sino también garantizada, pues a su vez éste garantiza al Estado constitucional democrático.²⁵ En definitiva, si no hay control político simplemente no hay Estado constitucional democrático. La transición política en México demanda una profunda revisión de la relación entre los poderes constitucionales, pero sobre todo de la relación cifrada entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. Esa revisión, y en su caso reestructuración, debe propugnar por el justo equilibrio entre estos dos órganos, así como por garantizar los instrumentos o mecanismos que sean capaces de reestablecer ese equilibrio en caso de ser necesario.

²⁴ Sobre esto puede consultarse la obra del profesor Miguel Carbonell donde da cuenta de los rezagos constitucionales que, en su opinión, serían primordiales de resolver en una próxima reforma constitucional. Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2004. Así también el trabajo de Cárdenas Gracia, Jaime, “Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, México, Limusa, 2006, pp. 41-66.

²⁵ Es una verdad absoluta que en el constitucionalismo actual no sólo quien tiene, sino quien realiza con mayor responsabilidad el control parlamentario, es la oposición política. De ahí que el profesor De Vergottini considere que “en cualquier forma de gobierno reconducible hasta la matriz del Estado liberal, la oposición garantizada acaba por ser elemento indefectible en un ordenamiento político-constitucional avanzado”. Es decir, “en la forma de gobierno [de oposición garantizada], el principio de separación de poderes, entendido como el principio garantizador que consiente el control político sobre la orientación, tiene fundamento en el caso que sea aplicado a las relaciones entre las minorías de oposición y la combinación políticamente homogénea mayoría-gobierno”. De Vergottini, Giuseppe, “La forma de gobierno de oposición garantizada”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, 1979, pp. 10 y 11.

Pero estos mecanismos no son ni deben ser únicos y exclusivamente de naturaleza correctora, es decir, de ejercicio *a posteriori*, sino que también habrán de ser preventivos y de colaboración.

Ahora bien, como ya se comentó anteriormente el nudo gordiano a dilucidar en lo que a estas reformas —o mejor dicho propuestas de reforma— es el tocante a la idoneidad, o no, tanto teórica como práctica, de la adopción de un determinado instrumento parlamentario de control. En otras palabras, de cara a la Reforma del Estado en México, la cuestión primordial no radica sólo en realizar la elección de un instrumento parlamentario de control basándose para ello únicamente en su funcionalidad —tanto en el sentido de la forma en como éste ha sido teorizado como en el sentido de su funcionalidad práctica— en otras partes del mundo; sino que también consiste en analizar profundamente el contexto y la naturaleza misma del mecanismo que se desea adoptar.²⁶ En este sentido, son diversas las cuestiones a tomar en cuenta de cara a una adopción exitosa. Entre estas cuestiones y sin ánimo de exhaustividad podríamos mencionar algunas como: a) el origen histórico del mecanismo de control; b) la naturaleza jurídica del mecanismo; c) las experiencias y la eficacia del mecanismo en el derecho comparado; d) la compatibilidad del mecanismo con otras formas de gobierno y, e) los fines del mecanismo de control.

Esa es, en definitiva, la causa que motiva el análisis de la institución de control parlamentario en esta investigación. La necesidad de revalorar el control parlamentario en México es ineludible. Sin embargo, de la manera en la que esa revaloración se lleve a cabo dependerá ya no sólo la forma de gobierno que el constituyente mexicano ha adoptado, es decir, la presidencial, sino inclusive la forma de Estado constitucional democrático a la cual México ha aspirado durante décadas, y que ahora por fin

²⁶ Es necesario, por lo tanto, tener presente que uno de los principales objetivos del derecho constitucional comparado consiste en la clasificación de las formas de gobierno que actualmente operan en diversos países, así como en la individualización de un catálogo de modelos utilizables tanto para la interpretación de la norma constitucional que está o ha estado vigente como, por ejemplo, para la elaboración de proyectos de reforma eventualmente destinados a ser adoptados. Ahora bien, de esto se deriva la necesidad de tener en cuenta también, como lo señala Pizzorusso, que el análisis de las formas de gobierno no tiene sólo una función descriptiva, sino también prescriptiva en cuanto que, una vez individualizada ésta en vía de elaboración teórica, los principios de una cierta forma de gobierno pueden presuponerse legítimos cuando son reconocidos por un ordenamiento constitucional que, explícita o tácitamente, ha adoptado esa misma forma de gobierno. Pizzorusso, Alejandro, *Sistemi Giuridici Comparati*, Milán, Giuffrè, 1995, pp. 170 y 171.

se presenta más cerca que nunca. En otras palabras, un error en la elección del instrumento de control o una mala recepción del mismo pueden ocasionar que la práctica del sistema presidencial mexicano se vuelva a deformar, sólo que esta vez a favor del órgano legislativo o, peor aún, de la mayoría en turno. En consecuencia, todo esto afectará no sólo a la forma de gobierno presidencial, sino al propio Estado constitucional democrático que se pretende en México.²⁷

II. PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA EN LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MÉXICO

1. *Propuestas de reforma de la doctrina mexicana*

Como se había apuntado anteriormente, actualmente se debate en México la necesidad de una revisión profunda de la relación entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión. Ciertamente, con anterioridad al año 1997 —momento en que el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados— la doctrina mexicana había realizado estudios altamente encomiables sobre la mejor forma de racionalizar dicha relación, pero con posterioridad a ese mismo año éstos se vieron considerablemente incrementados, sobre todo los relativos a los controles parlamentarios en el sistema presidencial mexicano. A su vez, dichos trabajos se concatenarían con otros más bajo un mismo hilo conductor: el requerimiento de fortalecer el Estado constitucional democrático en México. En este sentido, las propuestas doctrinales en México han tocado los temas más diversos que tendrían una directa o indirecta afec-

²⁷ Pues ocurre que, tal y como en su momento lo advirtió Mortati, si se considera que la “forma de gobierno” —entendida como el modo en que las funciones del Estado son distribuidas y organizados los diversos órganos constitucionales— comprende un particular sector de la estructura total de la “forma de Estado” —entendida como el modo en que se relacionan los elementos del Estado y la sociedad— es porque esta última condiciona profundamente el modo de ser de la primera. Es así porque, en su opinión, la sustancia del problema de la forma de gobierno y la de la forma de Estado representan los dos aspectos de un mismo problema: aquel que se refiere al modo en que se relaciona el Estado-autoridad y Estado-sociedad, ya que si se atiende a la forma de Estado se debe considerar el aspecto finalístico de la relación, mientras que si se considera principalmente el aspecto instrumental, la atención entonces será para la forma de gobierno. Mortati, Constantino, *Lezioni sulle forme di governo*, Padua, CEDAM, 1973, pp. 3 y 4.

tación en la vida constitucional del país. Interesa, para fines de este estudio, resumir en primer lugar y de forma breve las principales propuestas que en materia de régimen de Estado y de gobierno, así como de control parlamentario, ha elaborado la doctrina mexicana, a fin de que, con posterioridad, podamos comprender el vínculo existente entre estas propuestas y aquéllas elaboradas por los actores políticos; en consecuencia, con ello podremos atisbar la viabilidad o no de las mismas dentro del sistema presidencial mexicano.

Entre las principales propuestas para la racionalización de la relación entre el presidente y el Congreso está, sin duda alguna, la introducción de la figura del Jefe de Gabinete dentro del sistema presidencial mexicano, y que ha sido elaborada fundamentalmente por el profesor Diego Valadés.²⁸ En efecto, primeramente, el doctor Valadés recuerda que el problema de la estabilidad gubernamental en los sistemas parlamentarios se solucionó a través de la racionalización del mismo por la vía del control político, razón por la cual considera que el problema de los sistemas parlamentarios, es decir, el de la discrecionalidad, igualmente se podría solucionar por la vía de los controles políticos,²⁹ tal y como se ha hecho en algunos países de América Latina.³⁰ De ahí que él se decante por la presencia de un gabinete en el ámbito presidencial que contribuya a la desconcentración del poder, pero adaptado a un diseño que permita el desempeño satisfactorio de la institución.³¹ En este sentido, la introducción

²⁸ Efectivamente, sin duda alguna quien más ha profundizado en el estudio de los controles políticos en México ha sido el profesor Diego Valadés, y quien, en consecuencia, ha dado cuenta de las posibles vías para lograr la racionalización del sistema presidencial mexicano. Entre las obras en las que realiza sus principales propuestas para racionalizar el sistema presidencial mexicano destacan: *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 55 y ss.; *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, pp. 65 y ss.; “La Constitución y el poder”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp. 137 y ss.; *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003; Valadés, Diego, “La función constitucional del control político”, *op. cit.*, nota 19, t. II, pp. 309 y ss.; *La parlamentarización...*, *cit.*, nota 22, pp. 179 y ss.; “Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre el gobierno y Congreso*, México, UNAM, 2002, pp. 659 y ss.

²⁹ Valadés, Diego, *El control del poder*, *cit.*, nota 28, pp. 56 y 57.

³⁰ Valadés, Diego, “La Constitución y el poder”, *op. cit.*, nota 28, pp. 137 y ss., y también, *La parlamentarización...*, *cit.*, nota 22, pp. 7-21.

³¹ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, *cit.*, nota 28, p. 88, y también “Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica”, *op. cit.*, nota 28, p. 679.

de la figura de gabinete permitiría el establecimiento de diversas obligaciones para los ministros, y con ello también se contribuiría, dirá, a la consolidación del sistema representativo y a la mejora en la calidad profesional, política y ética de los integrantes del gabinete.³² Por último, en su opinión, la esencia del sistema presidencial se seguiría conservando a través de la facultad del presidente para nombrar y remover libremente tanto al Jefe del Gabinete como a los miembros de éste, pero con la ratificación del Senado. Asimismo, con la creación de la figura de gabinete se adoptarían otros controles de naturaleza parlamentaria que perfectamente armonizarían con el sistema presidencial, tales como las preguntas y las interpelaciones.

En la doctrina mexicana está enormemente generalizada la convicción de que el sistema presidencial no sólo está agonizando, sino que inclusive éste resulta incompatible con la realidad política actual. De ahí que gran parte de la misma secunde la propuesta del profesor Valadés en el sentido de adaptar el sistema político mexicano tanto a las exigencias que requiere cualquier gobierno dividido signado por el multipartidismo como a las necesidades de un Estado constitucional que demanda verdaderos contrapesos institucionales. Ciertamente, para la mayoría de los especialistas en la materia, dicha adaptación requeriría revisar a profundidad la relación entre el presidente y el Congreso. Sin embargo, es igualmente cierto que para esta mayoría la envergadura de tales reformas dependerá del grado al que se desee reforzar o no la actual forma de gobierno en México. De ahí que dichas opiniones coincidan profundamente en la modificación de la relación entre el presidente y el Congreso, pero a la vez discrepen en cuanto a la manera de llevarlo a cabo.

Así pues, entre estas propuestas se pueden mencionar las agudas opiniones del doctor Jaime Cárdenas Gracia, quien sostiene que el sistema presidencial con un acusado pluripartidismo no es viable en México por diversos factores. De ahí que considere como una prioridad política la búsqueda de un régimen que sea viable en condiciones de democracia efectiva, tales como los sistemas parlamentarios o inclusive los semipresidenciales, advirtiendo que lo fundamental para todo régimen moderno es que además de ser democrático sea también funcional o gobernable.³³

³² Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., nota 28, p. 90.

³³ Tampoco sería viable si el financiamiento de los partidos no va a las manos de los candidatos, sino a las arcas de los partidos; si el sistema electoral para la Cámara de Dipu-

Bajo este orden de consideraciones, encuentra inapropiadas las propuestas que pretenden fortalecer el sistema presidencial potencializando los controles de los otros poderes en aras de contener a un desmedido poder presidencial. En cambio, propone que efectivamente se refuercen los mecanismos de control, pero que también se revisen y disminuyan las atribuciones que la Constitución le otorga al Ejecutivo Federal.³⁴ Esa es, en definitiva, la opinión de quien considera que la mejor vía para alcanzar la democracia funcional en México sería a través de un nuevo pacto constitucional, en el cual evidentemente se modificarían de manera sustancial tanto las relaciones entre el presidente y el Congreso como los mecanismos de control parlamentario.³⁵

Por otra parte está la opinión del doctor Miguel Carbonell, quien sostiene que luego de haber quedado atrás los días en que el debate nacional se centraba en la falta de limpieza de las elecciones, ahora se debe pensar en los cambios necesarios que se pueden introducir en el marco constitucional a fin de estar en posibilidad de reforzar las instituciones y el desempeño de los poderes públicos. Inclusive, advierte que a nadie escapa el hecho de que, en el futuro inmediato, la gobernabilidad será un “bien escaso” en México, de tal forma que deben buscarse las mejores condiciones posibles para mantener la eficacia y la legitimidad de los poderes públicos.³⁶ Por todo ello, sugiere una agenda de reformas lo más breve

tados y en parte para la Cámara de Senadores no se adscribe al sistema de mayoría, sino que tiene componentes proporcionales; si continúa habiendo elecciones intermedias en el caso de los diputados; si el país sigue siendo un mosaico cultural y social; si la distribución del ingreso tiene una fuerte presencia indígena; si la distribución del ingreso es muy desigual. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia...*, cit., nota 18, p. 59; también, *Transición política y reforma constitucional en México*, cit., nota 15, p. 243 y, “Sobre los pendientes en las reglas de acceso al poder”, en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, 2004, pp. 130-146.

³⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia...*, cit., nota 18, pp. 59-61.

³⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, “¿Qué es la Constitución, por qué y para qué reformarla?”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 32, 2002, pp. 229-255; también, “Hacia otra democracia”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, pp. 125-181 y, “Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico”, *op. cit.*, nota 24, pp. 41-66.

³⁶ Brevemente podemos enunciar algunos de los principales trabajos en los que el autor ha ofrecido algunas propuestas de reforma en México, tales como: Carbonell, Miguel,

posible a fin de permitir consolidar primero los cambios indispensables y no detener el proceso por completo. Entre sus propuestas, y que afectarían fundamentalmente la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se encuentran la

...reducción del periodo presidencial, la reducción del mandato de los senadores, la desaparición de la figura de los senadores plurinominales, la reducción del número de diputados, la reelección legislativa, la extensión del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, y la vigorización de los controles parlamentarios sobre la actividad del Ejecutivo.³⁷

Ahora bien, esta vigorización de los controles parlamentarios comprendería tanto “las comparecencias periódicas del presidente de la República ante el Congreso”, como las de un “jefe de Gabinete” que sería el encargado de asistir con regularidad, en nombre del Poder Ejecutivo, a las sesiones del Congreso para contestar las preguntas e interpelaciones. O, en la misma línea, se propondría la creación de una Secretaría de Relaciones Interorgánicas, cuya función sería la de servir como enlace del Poder Ejecutivo con el Congreso de la Unión.³⁸ Y, asimismo, propone una modificación profunda del formato presidencial, a fin de que el presidente admita las interpelaciones y las preguntas de los congresistas, e igualmente está por la introducción en el sistema político de algún mecanismo como la moción de censura en contra de los secretarios de Estado y otros altos funcionarios del Poder Ejecutivo; así como también por la ratificación parlamentaria de los ministros, y por la modificación del sistema actual de responsabilidades del presidente por otro que permita enjuiciarle por cuestiones de responsabilidad política.³⁹

“Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000, pp. 11-40; Carbonell, Miguel y Córdova Vianello, Lorenzo, “Reforma del Estado y democracia gobernable”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, pp. 61-84; Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente...*, *cit.*, nota 24; Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006, en especial pp. 73-110 y 125-132.

³⁷ Carbonell, Miguel y Córdova Vianello, Lorenzo, “Reforma del Estado y democracia gobernable”, *op. cit.*, nota 36, pp. 68-75.

³⁸ Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente...*, *cit.*, nota 24, pp. 71-106.

³⁹ Carbonell, Miguel, “Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional”, *op. cit.*, nota 34, pp. 19 y ss.

En resumen, éstas son algunas de las principales propuestas de la doctrina mexicana que, en nuestra opinión, no propugnan únicamente una revisión parcial de los mecanismos de control parlamentario en el sistema presidencial mexicano, sino más bien una revisión integral de la propia forma de gobierno presidencial.⁴⁰ Y es que, en efecto, es bastante discutible el hecho de que la adopción del jefe de Gabinete en un sistema presidencial no comporte la modificación de la propia forma de gobierno. En nuestra opinión, lo que propone algún sector de la doctrina mexicana —y también, como veremos más adelante, algunos actores políticos en el marco de la Ley para la Reforma del Estado— no es más que el paso de una forma de gobierno presidencial a otra semipresidencial, porque aun cuando las propuestas no enuncien textualmente la denominación de la nueva figura que se crearía con la introducción del jefe de Gabinete en México, lo cierto es que ésta entraría en la clasificación de las formas de gobierno semipresidencialistas, por cuanto lo que en ellas se pretende es que concurren y se confronten los elementos definidores tanto del sistema presidencial como del parlamentario.⁴¹

⁴⁰ Sin duda, en la doctrina mexicana existen otras propuestas de reforma en relación al tema que aquí nos ocupa, pero que por razones obvias sería imposible enunciarlas todas, baste con señalar algunas otras aparte de las anteriormente esbozadas: Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias...*, cit., nota 6, pp. 177-252; González Oropeza, Manuel, “Una nueva Constitución para México”, en AA. VV., *El significado actual de la Constitución. Memoria del Simposio Internacional*, México, UNAM, 1998, pp. 309-317; Hernández, María del Pilar, “Legitimidad constitucional, nueva constitución y otros tópicos”, en AA. VV., cit., nota 40, pp. 389-406; también, Estrada Michel, Rafael y Nuñez Torres, Michael, “Una Asamblea Constituyente para México (consideraciones en torno a las relaciones entre ciencia, historia, política y normativa constitucional, con especial referencia al caso de la transición mexicana)”, en Cienfuegos, David y López, Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2005, pp. 189-220.

⁴¹ Efectivamente, aun cuando lo que se propone en México no es precisamente el modelo heurístico francés del sistema semipresidencial, lo cierto es que la introducción de la figura del jefe de Gabinete en el sistema presidencial mexicano representaría la adopción de un subtipo de la forma semipresidencial, por cuanto lo que se desea es atenuar la capacidad ejecutiva del presidente al otorgarle al jefe de Gabinete el control gubernamental bajo el entendido de que este último deberá de contar con la *fiducia* del órgano legislativo. Sobre esto, véanse los trabajos publicados en Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo (coords.), *Semipresidenzialismi*, Padua, CEDAM, 1997; en especial los de Pegoraro, Lucio, “Forme di governo, definizioni, classificazioni”, pp. 3-24 y, Volpi, Mauro, “Esiste una forma di governo semipresidenziale?”, pp. 25-42. Así también consúltese la obra de Augusto Barbera y Carlo Fusario, donde dan cuenta de las características de las

Igualmente, se puede señalar la existencia de otras propuestas en la doctrina mexicana que están por una profunda revisión de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero que no pretenden ni modificar la forma de gobierno presidencial ni tampoco crear un nuevo pacto constitucional.⁴² En este sentido, quizás la propuesta más emblemática sea la del profesor Jorge Carpizo,⁴³ pues él considera que lejos de promulgar una nueva Constitución en México, lo que se debe de hacer es buscar otras alternativas a fin de perfeccionar la ley fundamental, para adecuarla a las nuevas realidades, para asegurar la gobernabilidad dentro del marco de una democracia que se ha fortalecido, y para que la ciudadanía participe más en los asuntos de la República; en síntesis, se trataría de una Constitución renovada.⁴⁴ Para este distinguido constitucionalista,

formas de gobierno presidencial y parlamentaria y cómo confluyen sus elementos en una tercera forma de gobierno denominada “semipresidencial”: *Il governo delle democrazie*, Bolonia, Il Mulino, 1997, en especial las pp. 85-124.

⁴² Entre estas propuestas podemos mencionar las de la profesora Susana Pedroza quien, al advertir los problemas actuales en el sistema presidencial mexicano para la realización del control parlamentario, considera conveniente alargar el periodo ordinario de sesiones a fin de que el Congreso logre realizar las múltiples actividades que le corresponden; así también considera necesaria la renovación por mitades de la Cámara de Senadores cada tres años; e igualmente otorgar a la Cámara de Diputados las mismas funciones de control con que cuenta la Cámara de Senadores. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “La Constitución y el control parlamentario: medio idóneo para limitar al Poder Ejecutivo en un sistema presidencial”, en AA.VV., *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 461-464. Asimismo, se pueden ver las lúcidas propuestas ofrecidas en la obra compilada por Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, México, UNAM, 2002, especialmente pp. 725 y 726; e igualmente, de la misma autora, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998, en especial las pp. 281-289.

⁴³ Entre los principales trabajos en los que el profesor Carpizo da cuenta de su inclinación a favor tanto de la vigencia de la Constitución mexicana actual como de la forma de gobierno presidencial, convendría resaltar los siguientes: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1997; *Temas constitucionales*, México, Porrúa, UNAM, 2003; “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano...*, *cit.*, nota 35, pp. 183-226; *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007 y, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 1, 1999, pp. 50-84.

⁴⁴ Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales...”, *op. cit.*, nota 43, p. 186. Esta opinión es compartida por el profesor Fix-Zamudio, Héctor, “Constitución renovada o nueva Constitución”, en AA.VV., *Constitución Política de los Estados*

en efecto, la Constitución mexicana de 1917 ha sido y es una buena Constitución, pues recoge y estructura una organización política al servicio del ser humano y de su dignidad, asegura la vigencia y defensa de los derechos humanos en sus diversos aspectos: el individual y el solidario. No obstante, él considera que, ciertamente, existen serios problemas que deben ser superados, pero en ningún caso éstos deben de ser atribuibles a la Constitución, sino más a bien a la inaplicación de la norma y a la falta de respeto al Estado de derecho tanto por parte de los gobernantes como de los gobernados.⁴⁵

Por otro lado, el doctor Carpizo también ha observado cómo en América Latina está generalizada la idea de que la solución a algunos problemas, como el fortalecimiento de la democracia o la prevención de rupturas o fracasos democráticos, está en la transformación de los sistemas jurídico-políticos presidenciales por otros sistemas como los parlamentarios o semipresidenciales. Sin embargo, al igual que lo que sucede con el texto constitucional, él considera que no se puede atribuir al sistema presidencial todos los males que pueden afectar a un determinado sistema político. Advierte, en cambio, la necesidad de realizar diagnósticos ciertos para alcanzar soluciones igualmente certeras.⁴⁶ Por ejemplo, sin entrar en mayores detalles, se puede señalar que muestra algunas reticencias con respecto a la introducción de la figura del jefe de Gabinete en el sistema presidencial mexicano, pues está de acuerdo con su introducción

Unidos Mexicanos. 80 Aniversario. Homenaje, México, Senado de la República, UNAM, 1997, pp. 89-92. Así también por la profesora Carla Huerta Ochoa, quien sostiene que “los mecanismos existentes en la Constitución mexicana —desde el punto de vista formal— serían suficientes para impedir el predominio de un órgano sobre otro”. Y considera además: “que de lo que se trata es de argumentar menos a favor de nuevas y controvertidas reformas y más de señalar que un conocimiento profundo de los mecanismos existentes permitiría que éstos operaran y se lograra un control efectivo del ejercicio del poder político, sin que por ello afecten las relaciones entre los poderes”. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 2001, p. 12.

⁴⁵ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, cit., nota 43, pp. 273-277. Ésta es la misma tesis que defiende Reyes Heróles al señalar que la extendida ilegalidad en México se ha convertido en un problema que no sólo incumbe a la relación entre gobernados y gobernantes, sino también a la relación entre los propios gobernados; es decir, se trata ni más ni menos que de un problema cultural. Reyes Heróles, Federico, *Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos*, México, Océano, 2004, pp. 145-149.

⁴⁶ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema...*, cit., nota 43, p. 115.

siempre y cuando se le considere como un *delegado presidencial* y no como un jefe de Gobierno. Pero igualmente recomienda ser cuidadosos con una reforma de estas características, pues se corre el riesgo de debilitar al Poder Ejecutivo en forma tal que se le imposibilite cumplir con sus atribuciones. El objetivo, dirá, es conseguir un buen sistema de pesos y contrapesos, y no fortalecer a un poder en detrimento de otro.

En síntesis, el doctor Jorge Carpizo se decanta por un sistema presidencial *renovado* o *reformado*, en el cual exista realmente un equilibrio de los órganos de poder, que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente, y que tanto el sistema de partidos como el electoral fortalezcan el sistema político en su conjunto para que continúe evolucionando democráticamente, y se consiga así el tránsito a un sistema político que elimine los vicios y errores de décadas.⁴⁷ Indudablemente, las reformas que propone el precitado autor tienden al fortalecimiento del sistema político mexicano, que eventualmente adoptaría ciertos mecanismos parlamentarios de control, pues tal y como él lo advierte, la forma de gobierno delineada por el constituyente de 1916-1917 requiere adaptarla a las necesidades actuales. Sin embargo, considera necesario preservar lo que funciona bien y cambiar para superar deficiencias, errores y equilibrios políticos, pues afirma categóricamente que “no hay que reformar por reformar, sino que hay que reformar para mejorar”.⁴⁸

2. *Propuestas de reforma en materia de Régimen de Estado y de Gobierno en el marco de la Ley para la Reforma del Estado en México*

Conviene aclarar, primeramente, que la Ley para la Reforma del Estado (LRE), de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007, establece las bases o los mecanismos principales para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de Reforma del Estado mexicano. En ella se delinean, pues, las cuestiones to-rales en lo que al precitado proceso de reforma se refiere. Es menester señalar, por lo tanto, que los temas sobre los que deberán de pronunciarse obligatoriamente tanto el Poder Legislativo como los grupos parlamenta-

⁴⁷ Carpizo, Jorge, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *op. cit.*, nota 43, p. 81.

⁴⁸ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema...*, *cit.*, nota 43, p. 169.

rios y los partidos políticos serán los siguientes: a) régimen de estado y de gobierno; b) democracia y sistema electoral; c) federalismo; d) reforma al Poder Judicial, y e) garantías sociales (artículo 12 LRE). Asimismo, el proceso de negociación para la Reforma del Estado constaría, según lo establece el numeral 9 de la LRE, de las siguientes fases o etapas: a) presentación de propuestas; b) consulta pública; c) negociación y construcción de acuerdos; d) redacción de los proyectos y e) aprobación, firma y presentación de iniciativas.

La primera fase o etapa de presentación de propuestas fue concretada el 24 de mayo del 2007, cuando el órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México, es decir, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (artículo 2o. LRE), a petición de su propia convocatoria del 25 de abril del mismo año, recibió las propuestas de reforma de todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión. Ahora bien, de las propuestas de reforma que realizaron los partidos políticos nos interesan, a efectos de esta investigación, las relativas al tema de “Régimen de Estado y de Gobierno”. De ahí que a continuación expongamos de manera sucinta algunas de las principales propuestas que recalarían directamente sobre la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo e, incidentalmente, sobre la forma de gobierno en México.

Una enorme coincidencia entre los partidos políticos de oposición fue, primeramente, la propuesta para la creación de la figura del jefe de Gabinete. De manera que, tanto PRI, PRD, ALT y PANAL proponen crear la figura del jefe de Gabinete a fin de que sea éste y no el presidente de la República quien coordine las acciones del Ejecutivo y las articule con el Legislativo, así como que impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables. Con ello, igualmente, se les otorgaría a las Cámaras del Congreso de la Unión la facultad de ratificar a los miembros del Gabinete. Por otro lado, encontramos posiciones menos ambiciosas —desde el punto de vista de una reforma constitucional de mayor envergadura— como las del PVEM y CONV, quienes únicamente proponen la ratificación del Gabinete por parte del Senado, el primero, o del Congreso de la Unión, el segundo. Pero, por otra parte, encontramos propuestas de mayor relieve político como la del PRD que abiertamente propugna por adoptar la forma de gobierno semipresidencial, o como la del PT que oscila igualmente entre la adopción de un sistema semipresidencial, en el cual se compartirían princi-

palmente las facultades de nombramiento del gabinete entre el presidente y el Congreso en el primero, y exclusivamente para el Congreso en el segundo. Por último, y en lo que estrictamente a la forma de gobierno se refiere, la única propuesta a favor del fortalecimiento del sistema presidencial ha provenido de las filas del PAN.

En sintonía con la adopción de la figura del jefe de Gabinete, el PRI propone la adopción de la pregunta parlamentaria, que permitiría plantear por escrito un tema o asunto puntual por parte del grupo parlamentario o del legislador individual. Así también ha propuesto la adopción de la interpelación ante el jefe de Gabinete cuando se considere insuficientemente desahogado un tema planteado mediante una pregunta parlamentaria. Para ello, el jefe de gabinete dispondría de una hora a la semana para plantear los temas del Gobierno así como para responder los requerimientos legislativos. Igualmente, tanto para el PRI como para el PRD, la figura del jefe de Gabinete posibilitaría la moción de confianza con respecto a éste y a los miembros del Gabinete.

El PAN, por su parte, considera que una forma para fortalecer el sistema presidencial sería estableciendo la figura de iniciativas de carácter preferente como facultad del Poder Ejecutivo Federal, con lo cual, una iniciativa de éste que no se discutiera en el seno del Poder Legislativo durante un plazo perentorio, automáticamente se consideraría aprobada. En similares términos, el PRI propone un mecanismo de trámite legislativo preferente para las iniciativas del Ejecutivo a efectos de que el Congreso de la Unión se vea obligado a dictaminar en un plazo no mayor a 90 días. Igualmente, para estas últimas dos fuerzas políticas, se flexibilizaría el trámite de autorización para el presidente en caso de ausencia en el territorio nacional por periodos no mayores a siete días.

Por otro lado, también se han realizado propuestas de reforma que recalarían con mayor rigor en el ámbito más estricto del control parlamentario, tales como la modernización del formato del informe presidencial, de forma que éste se convierta en una verdadera comparecencia parlamentaria del Ejecutivo Federal (PAN, PVEM y PANAL), así como también los informes parciales que el jefe de Gabinete rendiría cada mes (PRI y PRD). Igualmente, se ha propuesto el fortalecimiento de todas las comisiones del Congreso de la Unión (PRI, PAN y PRD), pero principalmente para dotar de mayores capacidades a las comisiones en materia de investigación, fiscalización y dictaminación (PRD).

Ahora bien, luego de iniciado el proceso de Reforma del Estado con las propuestas realizadas por los partidos políticos, este proceso igualmente se ha visto altamente fortalecido debido a la participación ciudadana que ha sido canalizada a través de los foros temáticos que la propia ley ha habilitado. En este sentido, de acuerdo con la convocatoria de la Comisión Ejecutiva del 24 de abril de 2007, la etapa de consulta pública hubo de celebrarse del 7 de junio al 8 de julio del mismo año. Para tal efecto, se abrieron cinco foros regionales de conformidad con la temática establecida en el artículo 12 de la LRE, bajo la premisa de que lograr una plena legitimidad en el proceso de Reforma del Estado requería fundamentalmente de la participación de los más amplios sectores de la sociedad. En razón de ello, a continuación señalaremos de forma muy breve las principales propuestas *ciudadanas* para la Reforma del Estado en lo tocante al tema de “Régimen de Estado y de Gobierno”.⁴⁹

Primeramente se ha de señalar que la totalidad de los ponentes que participaron en el foro temático que aquí nos ocupa se encargaron de realizar un diagnóstico riguroso tanto de la situación política por la que atraviesa México luego de las elecciones federales del 2006 como de los antecedentes más próximos de la misma. El resultado de este diagnóstico fue contundente y prácticamente unánime: el sistema presidencial mexicano requiere de una profunda revisión. Ahora bien, salvo alguna excepción, dicha revisión ineludiblemente habría de decantarse por varias reformas al texto constitucional; reformas que aun cuando resultan parcialmente diferentes en la forma, es lo cierto que éstas serían totalmente coincidentes en el fondo, tal y como a continuación intentaremos reseñar.

Para todos los participantes de este foro es un hecho absolutamente cierto que en México se ha transitado de un sistema de partido hegemó-

⁴⁹ El criterio aquí elegido para la selección de las principales propuestas de reforma se correspondería con la selección que de las mismas hizo la propia Comisión Ejecutiva y la Subcomisión de Consulta Pública, quienes determinaron la participación de especialistas en el tema “Régimen de Estado y de Gobierno”. Así pues, el breve resumen de las ponencias que aquí hemos realizado proviene de lo que, según la información publicada por el Senado de la República, se ha denominado “Ponencias magistrales en la Consulta Pública de los foros temáticos regionales para la Reforma del Estado”, y que concretamente el foro sobre “Régimen de Estado y de Gobierno” desarrollado el 26 de junio de 2006 en la ciudad de Querétaro, tuvo como ponentes invitados a los siguientes especialistas: doctor Benito Nacif Fernández; doctor Francisco Valdés Ugalde; doctor Daniel Barceló Rojas; Daniel Márquez Gómez y doctor Francisco Paoli Bolio. Fuente: <http://www.ley.paralareformadelestado.gob.mx/>.

nico hacia otro sistema completamente competitivo. De ahí que ahora los resultados de las elecciones sean inciertos y el margen de victoria sea cada vez más y más cerrado (NACIF). Sin duda, este largo proceso de transición se ha visto caracterizado por momentos de *cleavage decisivus* en el camino hacia la democracia; entre los que podemos encontrar, ciertamente, la adquisición de un sistema electoral completamente autónomo que ha propiciado la aparición del pluralismo político (Valdés). Bajo este orden de ideas, para algunos ponentes este pluralismo requeriría no necesariamente una parlamentarización del sistema político mexicano, pero sí en cambio la adopción de elementos del sistema parlamentario, a través de los cuales se pueda conseguir la integración de su fuerza para formar y mantener el gobierno (Valdés, Márquez y Paoli). Uno de los principales problemas del sistema presidencial mexicano radicaría, pues, en lo que se conoce como fenómeno del gobierno dividido, y que paradójicamente aparece en el sistema político mexicano a consecuencia del propio pluralismo. Esto último, se conectaría con otros problemas del actual sistema presidencial como lo son la rigidez en la separación de poderes y las poderosas facultades otorgadas al presidente de la República en detrimento del Congreso (Barceló).

Analizadas rigurosamente todas las propuestas de estos especialistas, se puede concluir que casi la totalidad de ellas están por una reforma constitucional que revalorice los mecanismos de control parlamentario en el sistema político mexicano. Sin embargo, conviene resaltar que éstas, bien analizadas, sólo difieren en cuanto a la manera en como han de llevarse a cabo dichos cambios, porque a fin de cuentas coinciden casi por completo en el fondo de la cuestión, al propugnar expresa o tácitamente un cambio en la forma de gobierno en México. Me explico.

Primeramente, la propuesta de Francisco Valdés atiende de forma principal a la recurrente confusión que, según él, existe en México entre una transición democrática gradual con otra que simplemente ha sido larga. Ciertamente, considera que en México se ha avanzado en relación a los problemas del sistema electoral pero no en los relativos a la forma de gobierno. En México, los avances electorales han evidenciado un multipartidismo que resulta prácticamente incompatible con el sistema presidencial. De manera que, para él, sólo hay dos vías para lograr llevar la representación política a la formación de la política pública: con un go-

bierno de gabinete o con un sistema parlamentario.⁵⁰ La propuesta de José Francisco Paoli Bolio, por otra parte, también deviene de considerar que la actual forma de gobierno en México es obsoleta. Para él, es necesario el establecimiento de una nueva forma de gobierno, por cuanto el pluripartidismo en México imposibilita el desarrollo del sistema presidencial. Bajo este orden de ideas, afirma que no es necesario un sistema parlamentario puro, pero sí la adopción de ciertos instrumentos de esta forma de gobierno para conseguir la integración de todas las fuerzas políticas y, con ello, formar y mantener gobiernos. Propone, por lo tanto, el establecimiento de un gobierno de Gabinete en el que ciertamente se conserven los principales rasgos del sistema presidencial, pero que en cambio se compartan el presidente y el Congreso la designación tanto del jefe de Gabinete como la de los miembros de éste. Esta modificación, por último, conllevaría a la eliminación de la responsabilidad ministerial que en la actualidad es exclusiva del presidente para compartirla ahora con el Congreso de la Unión.⁵¹

La propuesta de Daniel Márquez parte del entendimiento de que el sistema presidencial mexicano no sólo es una estructura jurídica o política, sino también un conjunto de usos y costumbres que han configurado el culto al presidente de la República. Por ello, como considera que el ejercicio del presidente ha sobrepasado todos los controles instituidos para sujetarlo a los cauces de la legalidad, propone que se incorpore igualmente la figura del jefe del Gabinete para que comparta las tareas de gobierno con el presidente de la República, a quien sólo se le encomendarán las funciones de jefe de Estado. Esta modificación —al igual que lo hacen Val-

⁵⁰ Para el doctor Valdés efectivamente se ha logrado una reforma del Estado en la limitación de la autoridad del poder, antes discrecional, para moldear o violentar la voluntad popular expresada en las urnas. Pero aún está pendiente la construcción de nuevas fórmulas para hacer transparente la función de gobernar, equilibrar los poderes de la Unión, dar paso a un federalismo que devuelva a los estados y municipios la capacidad de gobernarse a sí mismos dentro del pacto constitucional. Valdés Ugalde, Francisco, “Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político”, en Miguel Carbonell *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, *cit.*, nota 36, pp. 143-154.

⁵¹ Estas y otras propuestas más del doctor Paoli Bolio se pueden encontrar en su trabajo: “Aspectos relevantes para la reforma del Estado”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, *cit.*, nota 36, pp. 119-124 y también, “El desarrollo del sistema electoral”, en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, 2004, pp. 464-468.

dés y Paoli— conllevaría el establecimiento de la relación fiduciaria entre el Congreso y los miembros del Gabinete. Por otra parte, la propuesta de Daniel Barceló discurre en parecidos términos a los anteriores pero enfatiza más sobre la necesidad de los controles parlamentarios, así como también sobre los detalles de la nueva forma de gobierno que adoptaría México. Su propuesta encuentra origen, primeramente, en una revaloración del principio de la separación de poderes, pues considera que en la actualidad se puede ir avanzando hacia un sistema que funcione a través de una colaboración de poderes y no de una rigidez en su separación. Considera, también, que la existencia de gobiernos divididos a consecuencia del multipartidismo se vería mitigada si se introdujera la figura del gobierno de Gabinete que permitiría coaliciones de gobierno. La designación del jefe de Gabinete estaría a cargo del presidente y ratificada por el Senado, pero, a diferencia de las otras propuestas ciudadanas, la destitución tanto del jefe de Gabinete como la de los miembros del mismo sería facultad exclusiva del presidente de la República, y en donde, ciertamente, podría influir una moción de censura “no vinculante” del Senado en el caso del primero, o de cualquier Cámara del Congreso de la Unión para los segundos.

Por otro lado, a propósito hemos dejado el análisis de la ponencia de Benito Nacif en el último lugar fundamentalmente por dos razones: la primera de ellas atiende al hecho de que su ponencia se aleja de la tendencia hacia una reforma constitucional como la que signa a las otras propuestas; y precisamente de esa acusada diferencia entre esta ponencia y las demás deriva la segunda razón, pues la propuesta de Nacif lejos de pretender aportar soluciones a los problemas abordados en el foro por la vía de la reforma constitucional, lo hace por la vía de la reflexión que debe presidir cualquier intento de reforma constitucional, y más concretamente la que tenga que ver con la forma de Estado y de gobierno en México. En su opinión existen, pues, dos visiones de la transición política mexicana: una de ellas (la positiva) provendría de aceptar que se ha pasado de un sistema de partido hegemónico a otro sistema más competitivo, así como de aceptar igualmente que es una realidad la dispersión de poder que antes se encontraba concretado en manos del presidente de la República, así como también que hoy el Congreso tiene una independencia como nunca antes había gozado, con lo cual las decisiones del presidente son revisadas y enfrentan poderosos contrapesos en un Congreso, al que por cierto no controla más. Luego, está la otra visión (la pesimista) que consi-

dera que el sistema político mexicano carece de la capacidad para producir los cambios que el país demanda; de forma que, como el actual equilibrio de poderes lo único que produce es parálisis, entonces se requiere de una revisión integral de la Constitución mexicana.

En su opinión, sin embargo, el trabajo de la Comisión para la Reforma del Estado no se debe limitar a identificar lo que funcionaría mejor o lo que funciona mal para corregirlo, sino que también debe valorar lo que también sirve a fin de preservarlo y, en su caso, hacer que funcione mucho mejor. Otro problema que advierte el ponente provendría de la naturaleza misma de las disciplinas sociales, por cuanto éstas carecen de una tecnología que les proporcione los efectos predecibles ante los cambios institucionales que se desean. Es necesario, por lo tanto, que aquellas propuestas que propugnan por la adopción de otras formas de gobierno atiendan a las experiencias en donde éstas se han aplicado. Hay que tener en cuenta, dirá, que una nueva institución es un experimento bajo condiciones no controladas, los efectos pueden ser costosos, pero sobre todo hay que ser conscientes del sentido de la responsabilidad, pues las instituciones que hoy cambiamos serán dejadas en herencia a los mexicanos de las futuras generaciones.⁵²

III. EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO Y LA CIRCULACIÓN DE MODELOS

Sin duda, la comparación de los sistemas jurídicos considerados en su diversidad geográfica es una cuestión tan antigua como la propia ciencia del derecho,⁵³ pero también es cierto que la ciencia del derecho comparado

⁵² Las opiniones del doctor Benito Nacif Fernández sobre la transición política mexicana y los retos que ha de afrontar el sistema presidencial se encuentran en el libro recopilatorio: Meyer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Fernández, Benito (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, y también en “La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría”, *Alternancia y gobernabilidad*, México, IFE, 2000.

⁵³ Efectivamente, pues, tal y como perfectamente ha sido advertido por René David: “el estudio de 153 constituciones de las ciudades griegas o bárbaras es la base del tratado de Aristóteles sobre Política, *Solóm*, se dice, ha usado el mismo procedimiento para establecer las leyes de Atenas, y, según la leyenda, las Leyes de las Doce Tablas se han redactado sólo después de una encuesta sobre su misma conducta en la ciudad de la magna Grecia”. David, René y Jauffret-Spinosi, Camille, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padua, CEDAM, 1994, p. 1.

es, según la opinión de Constantinesco, el resultado del encuentro de dos fenómenos principales: el primero sería el alargamiento de nuestro horizonte histórico y científico, sin que ello suponga, como se verá enseguida, una mera curiosidad científica; mientras que el segundo sería la radical y siempre más acelerada transformación del mundo en el que vivimos. De manera que, sin la percepción de esa mutación y sin la comprensión de lo que ella significa, el derecho comparado estaría condenado a ser un simple método.⁵⁴ Ocurre, sin embargo, que el derecho comparado es una ciencia por cuanto se vale de un método propio, ya que una ciencia puede definirse como tal sólo cuando el estudio de una determinada materia se destaca y se diferencia de otros estudios, proponiendo finalidades cognoscitivas autónomas y organizando su propio método (o métodos) para alcanzarlas.⁵⁵ Y es ciencia, igualmente, porque tiene un objetivo específico y un ámbito de investigación particular; es decir, el objeto de la ciencia del derecho comparado serían los ordenamientos jurídicos mientras que su objetivo sería examinar sus relaciones para ordenarlas en sistemas y en familias jurídicas.⁵⁶

En consecuencia, la comparación jurídica es un método particular que se utiliza en el estudio del derecho, pues en un ámbito *histórico* la

⁵⁴ Constantinesco, L. J., *Introduzione al Diritto Comparato*, Turín, Giappichelli, 1996, pp. 7 y 8.

⁵⁵ Por ciencia se entiende “un complejo orgánico y sistemático de conocimientos, determinados con base en un principio riguroso de verificación de su validez [mientras que el] método sería el modo de proceder sistemático y funcional en una actividad teórica o práctica, tendiente a garantizar la consecución de un objetivo”. Pegoraro, Lucio y Rine-lla, Angelo, *Diritto pubblico comparato*, Padua, CEDAM, 2007, p. 23. Podríamos agregar que, inclusive, cada sector del derecho tiene su propio método pues, tal y como lo observa Lombardi, el derecho público comparado puede tener un método distinto respecto del derecho privado, y en consecuencia se pueden caracterizar por ser estructuras lógicas y operaciones mentales divergentes con respecto al derecho comparado entendido en sentido amplio. Lombardi, Giorgio, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milán, Giuffrè, 1986, p. 13.

⁵⁶ De acuerdo con esto último, entre los problemas que la ciencia del derecho comparado enfrenta e intenta dar respuesta estarían los siguientes: ¿existen ordenamientos que se asimilan o no?, ¿sobre qué criterio y cómo se puede reconocer la similitud entre más ordenamientos jurídicos?, ¿los ordenamientos similares pueden ser reorganizados en una unidad más amplia como los sistemas o familias jurídicas?, ¿qué cosa son los sistemas o las familias jurídicas?, ¿qué son los elementos determinantes?, ¿cómo se delimitan los sistemas jurídicos?, ¿cuántos modelos existen en el mundo moderno?, ¿qué relaciones subyacen entre los sistemas jurídicos y los modelos de civilidad? Constantinesco, L. J., *La scienza dei diritti comparati*, Turín, Giappichelli, 2003, pp. 23 y 24.

comparación del derecho sirve para comprender mejor la manera efectiva en que las normas, instituciones y sistemas jurídicos han operado; mientras que en el campo de la jurisprudencia *práctica*, además de la política legislativa, la comparación jurídica proporciona más información en vista de un mejoramiento del sistema jurídico, ya que, ante una unificación del derecho a nivel internacional, la comparación proporciona información indispensable para conocer los derechos de otros países, pues sin ellos es impensable encontrar acuerdos para la adopción de un derecho uniforme común.⁵⁷

Por ello, de todo cuanto se ha dicho hasta ahora, es fácil de advertir que el derecho comparado, y sobretodo el derecho constitucional comparado, no se agota solamente en la indagación con fines meramente especulativos, sino que el resultado de la investigación comparativa también puede ser utilizado a nivel práctico; es decir, la finalidad principal de éste, o sea la organización sistemática de conocimientos en el sector que le compete, puede tener repercusiones de cualquier relieve, de ahí que se hable de las funciones subsidiarias de la comparación.⁵⁸ En efecto, de la función primaria de la comparación —que sería el conocimiento— se derivarían algunas funciones secundarias y que la doctrina ha dado en denominar “funciones subsidiarias del derecho comparado, entre las que figurarían: la función de verificación de los conocimientos, la función de comprensión de los institutos de un ordenamiento, la función de auxilio para la interpretación, la función de auxilio para la preparación de textos normativos, la función de auxilio para la armonización e unificación de normativas, etcétera.”⁵⁹

En la fase primaria es evidente, por lo tanto, la necesidad que tiene el comparatista de adquirir los conocimientos específicos sobre una determinada área. Por ello, el comparatista que desee adentrarse en el ámbito del derecho constitucional deberá primeramente individualizar los sistemas jurídicos a comparar, y de ahí reconocer los *formantes* de los respec-

⁵⁷ Boggetti, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Turin, Giampichelli, 1994, p. 71.

⁵⁸ Pegoraro, Lucio, “Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche”, en Scarciglia, Roberto y Padovini, Fabio (coords.), *Diritto e Università. Comparazione e formazione del giurista nella prospettiva europea*, Padua, CEDAM, 2003, pp. 25 y 26.

⁵⁹ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa, 1983.

tivos ordenamientos jurídicos.⁶⁰ En los ordenamientos contemporáneos, los principales “formantes” serían las reglas legales, las propuestas doctrinales, así como los criterios jurisprudenciales. Y será, por lo tanto, de ese conjunto de formantes de donde el comparatista advertirá la existencia del “derecho vivo” del sistema que está estudiando.⁶¹ En otras palabras, una comparación relativamente superficial será aquella que se realice sobre las fórmulas prescriptivas que marca la ley, es decir, ésta será una comparación del derecho que está en el libro, o *law in the book*; pero, en cambio, una comparación seria y profunda deberá de dar un paso más y poner también en comparación aspectos de aquello denominado como el derecho en acción, o *law in action*.⁶²

De manera que, al abordar el estudio tanto del derecho vigente como del derecho viviente, el derecho comparado facilita una mejor comprensión de las instituciones sociales y culturales de nuestro mundo, a la vez que estimula la crítica a nuestro propio sistema de derecho, y contribuye así al desarrollo del mismo.⁶³ Ello explica porque el material que elabora la ciencia comparatista constituye actualmente en muchas latitudes del mundo un instrumento de trabajo indispensable para cualquier legisla-

⁶⁰ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, Padua, CEDAM, 2002, p. 32.

⁶¹ Este *iter* lógico, tal y como observa Sacco, no implica por completo al comparatista, ya que cuando se compara sobre un derecho extranjero no se está completamente en posición de retener todas las posibles soluciones que derivan del mismo; por lo tanto, en la comparación no basta con comparar sólo la ley, así como tampoco basta con comparar sólo la sentencia de un ordenamiento dado. Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, *cit.*, nota 13, pp. 43 y ss.

⁶² Bognetti, Giovanni, *op. cit.*, nota 57, pp. 84 y 85. En definitiva, los principales objetivos de la comparación jurídica, bajo el perfil teórico serían los siguientes: “el conocimiento, una mejor comprensión del derecho nacional, la educación y la formación del jurista”; mientras que, bajo el perfil práctico serían: “el auxilio a la política legislativa y a la redacción de textos normativos, la preparación de materiales para el jurista, la confrontación de la doctrina con los modelos provenientes del derecho extranjero, la elaboración de tratados y convenciones internacionales, la función de armonización e unificación y, la función de interpretación”. Scarciglia, Roberto, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Bolonia, Il Mulino, 2006, p. 37.

⁶³ Siguiendo a Gorla, se puede afirmar que con las expresiones *law in action* o *derecho viviente* y *law in the books* o *derecho vigente* se quiere aludir a una divergencia entre el derecho que aparece en ciertas fuentes (fuentes en sentido formal y fuentes de información: ley escrita, doctrina, comentarios, etcétera) y el derecho *efectivamente* vigente, el viviente en los tribunales o en la praxis contractual, administrativa, etcétera. Gorla, Gino, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milán, Giuffrè, 1981, p. 100.

dor.⁶⁴ Así, pues, lo que aquí nos interesa poner de relieve es que el resultado del estudio comparativo es realmente indispensable para la práctica legislativa, ya que tanto la elaboración como la modificación de los textos constitucionales requiere a su vez de una sobresaliente sensibilidad comparativa, a fin de poder entender similitudes y diferencias entre instituciones jurídicas, así como para evitar transplantes o adopciones ineficaces, innecesarias o hasta dañinas, o inclusive, como dice el profesor Pegoraro con gran plasticidad, para saber si el *caldo de cultivo* del ordenamiento que recibe una normativa extranjera es fecundo o estéril.⁶⁵

Esto último nos coloca en posición de abordar específicamente la cuestión de la *circulación de modelos*, y con la cual se evoca la existencia de ciertos modelos que se presentan como “formas ejemplares”, y que postulan por sí mismos su propia circulación.⁶⁶ Asimismo, la presencia o circulación de estos modelos nos demuestra la dificultad para la creación o aparición de un modelo original, a diferencia de lo que ocurre con las imitaciones;⁶⁷ pudiéndose considerar, entonces, que el fenómeno de la *imitación-recepción* constituye la vía general para la circulación de los modelos constitucionales.⁶⁸

Sin duda, prácticamente a lo largo de toda la historia se ha impuesto el fenómeno de la asimilación, tanto por parte de la doctrina como por parte de los jueces o magistrados, de conceptos, principios y reglas forjadas en el seno de otros importantes sistemas, eventualmente importados y adap-

⁶⁴ Zweigert, Honrad y Kötz, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, Milán, Giuffrè, 1998, p. 18.

⁶⁵ Inclusive, el profesor Lucio Pegoraro enfatiza que este fenómeno no está limitado a las leyes, sino que igualmente en una época en la que se señala el decline del Parlamento como lugar de elaboración de textos a favor del ejecutivo, también la producción sub-primaria debe tener en cuenta al derecho comparado: “no sólo en la construcción de técnicas de delegación legislativa y de control de la misma, sino también en la elaboración de la disciplina sustancial”. Pegoraro, Lucio, “Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche”, *op. cit.*, nota 58, p. 26.

⁶⁶ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Diritto Pubblico Comparato. Profili metodologici*, *cit.*, nota 55, p. 91.

⁶⁷ Rodolfo Sacco considera tener presente que tal vez de un millar de mutaciones jurídicas destinadas a enraizarse sólo una de ellas es original, como lo ha sido la institución escandinava del *Ombudsman*. Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, *cit.*, nota 13, p. 134.

⁶⁸ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, *cit.*, nota 60, p. 65.

tados al propio sistema.⁶⁹ Pero sobre todo es tal la importancia de la comparación del derecho que ésta se utiliza, implícita o explícitamente, en los trabajos preparatorios de las constituciones y de las legislaciones.⁷⁰ Por ejemplo, luego de la histórica *perestroika* se ha podido constatar la forma en la que el derecho comparado ha contribuido al establecimiento de nuevas constituciones en los países que antiguamente formaron parte de la ahora desaparecida Unión Soviética, adoptando para ello nuevos modelos organizativos completamente asimilables a las democracias de Occidente,⁷¹ y lo mismo cabe decir tanto de América Latina, que luego de sendas dictaduras, tanto militares como civiles, decidió sumarse igualmente a la oleada democrática,⁷² así como de Asia oriental, pues el debilitamiento del milenarismo imperio chino le dejó el puesto a una formación estatal moderna como la República constitucional, inspirada igualmente en los modelos occidentales.⁷³ En resumen, en nuestra opinión, es precisamente en la circulación de modelos donde el derecho comparado muestra sus más preclaras bondades.

Huelga aclarar que en el derecho constitucional, en cada caso concreto, el comparatista que desee desarrollar una investigación utilizando esquemas clasificatorios elaborados sobre la base de prototipos, igualmente debe proceder a un trabajo de reconstrucción del contexto de los mismos, y realizar así un análisis comparativo.⁷⁴ De lo contrario, una actividad legislativa que tome en cuenta una experiencia extranjera sin el auxilio del comparatista puede tener resultados desconcertantes, pues, tal y como lo

⁶⁹ Boggetti, Giovanni, *op. cit.*, nota 57, p. 110. Pues como coloquialmente lo han afirmado Mattei y Monateri, “los trasplantes han estado siempre a la orden del día en varios sistemas jurídicos”, Mattei, Ugo y Monateri, Pier Giuseppe, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padua, CEDAM, 1997, p. 37.

⁷⁰ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, *cit.*, nota 59, p. 79.

⁷¹ Ajani, Gianmaria, *Il modello post-socialista*, Turín, Giappichelli, 1996, pp. 85 y 86.

⁷² Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, nota 43. Hemos tomado en préstamo el término “oleada democrática”, del politólogo norteamericano Samuel Huntington, quien reitera que a partir de 1974 se ha verificado la tercera ola democrática, entendiéndolo por ésta “una serie de cambios de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, realizados en un periodo determinado en el que el número de fenómenos que se producen en sentido opuesto es significativamente inferior”. Huntington, Samuel P., *La terza ondata: i processi di democratizzazione alla fine del 20. secolo*, Bolonia, Il Mulino, 1995, p. 36.

⁷³ Timoteo, Marina, *Circolazione di modelli e riforme giuridiche: il caso est-asiatico*, Bolonia, Bonomo, 2005, pp. 9 y 10.

⁷⁴ Scarciglia, Roberto, *op. cit.*, nota 62, p. 41.

ha observado el profesor Pegoraro: “la función de auxilio para la redacción de actos normativos asume relevada importancia en una época de globalización y de creciente interacción entre experiencias jurídicas, especialmente en el ámbito comunitario y en la uniformidad del material normativo”.⁷⁵

Por otro lado, se ha señalado anteriormente que la circulación de modelos se da a consecuencia de un mejoramiento del ordenamiento jurídico, lo que implica sin duda una *necesidad* del mismo, pues como dijera Jhering: “la cuestión de la recepción de instituciones jurídicas extranjeras no es una cuestión inherente a la nacionalidad, sino simplemente una cuestión de finalidad, de necesidad”.⁷⁶ Conviene señalar igualmente que la intención por mejorar el ordenamiento jurídico propio puede ser tanto de forma conciente como inconsciente,⁷⁷ y en este sentido es menester señalar que la adopción de un modelo pueda ser debido tanto al prestigio del mismo como a consecuencia de una imposición.

Efectivamente, el profesor Sacco nos recuerda que las causas más próximas para la imitación se reducen a dos: la imposición y el prestigio. En la primera, cada cultura que tiene confianza en su propia validez tiende a difundir sus propios modelos, y así, quien tiene el poder para hacerlo, impone sus modelos a los otros; pero, en cambio, la imitación por prestigio es aquella que se considera que está más generalmente en la base de la recepción y, principalmente, en la decisión de apropiarse de las atribuciones de un modelo cuando éstas están caracterizadas por una cualidad que se podría denominar prestigio. El mejor ejemplo de la imitación por imposición sería la difusión del modelo europeo en las colonias de América y África, mientras que la imitación por *prestigio* se ejemplifica con la adopción en diversas latitudes del Código civil napoleónico.⁷⁸ Asimismo, interesa resaltar que, de acuerdo con la experiencia del derecho comparado, la circulación de modelos se puede manifestar en una imitación

⁷⁵ Pegoraro, Lucio, “Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche”, *op. cit.*, nota 58, p. 27.

⁷⁶ Citado por Zweigert, Honrad y Kötz, Hein, *op. cit.*, nota 64, p. 19.

⁷⁷ En efecto, luego del fenómeno de la “imitación constitucional”, por la importancia y las implicaciones que de ello derivan, se han llegado a hacer clasificaciones también en atención a la motivación psicológica subjetiva de los individuos encargados para la revisión constitucional. Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Diritto Pubblico Comparato. Profili metodologici*, *cit.*, nota 55, p. 93.

⁷⁸ Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, *cit.*, nota 13, p. 148.

legal cuando el legislador imita directamente el modelo producido por otro legislador; pero también lo puede hacer en una imitación doctrinal cuando se opera en un plano exquisitamente teórico; así como también dicha imitación igualmente puede ser global o parcial, ya que las constituciones tienen más de un modelo de referencia de forma que o bien se adopta la totalidad de los mismos o sólo algunos de ellos.⁷⁹

Por último, es realmente cierto que el fenómeno de la circulación de modelos responde no tanto a una vocación ideal o ideológica del derecho en cuanto a una visión funcional del mismo, pues ya sea que se trate de institutos, principios o procesos que se han afirmado en diversos ordenamientos en virtud de su eficacia, lo cierto es que los éxitos y el rendimiento que han producido en otros contextos explican su propia circulación.⁸⁰ Por todo ello, no le falta razón a Sacco cuando afirma que la imitación va muy a menudo en búsqueda de una “racionalización artificial”.⁸¹

Es necesario advertir, sin embargo, que el proceso de circulación de modelos tiene posibles contraindicaciones, y que derivan sobretudo del riesgo que determina una recepción altamente formal —y no material— de los principios y de los institutos, a causa de una pendiente asimilación de los valores sustanciales que animan el Estado democrático de derecho.⁸² De ahí que para garantizar de alguna manera que dicha circulación sea oportuna convendrá, primeramente, indagar sobre el modo efectivo en que opera el modelo, el concepto o la fórmula preceptiva del ordenamiento diverso, así como los valores que de hecho sirven y son condiciones de su funcionamiento. Convendrá, para ello, confrontar las condiciones de uno y otro ordenamiento, y así estudiar las probabilidades reales y efectivas para la circulación. Y se necesitará, por lo tanto, proceder a un trabajo de comparación jurídica en profundidad y huir, en consecuencia, de conclusiones apresuradas.⁸³

Es evidente que la circulación de un modelo, o más específicamente la adopción de un modelo jurídico se puede valorar sólo en términos de po-

⁷⁹ Pegoraro, Lucio, “Il diritto pubblico comparato tra scienza e metodo”, en Morbidelli, Giuseppe *et al.*, *Diritto pubblico comparato*, Turín, Giappichelli, 2004, p. 13.

⁸⁰ Rolla, Giancarlo y Ceccherini, Elenora, *Scritti di Diritto Costituzionale Comparato*, Génova, Ecig, 2005, p. 33.

⁸¹ Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, *cit.*, nota 13, p. 148.

⁸² Rolla, Giancarlo y Ceccherini, Elenora, *op. cit.*, nota 80, p. 34.

⁸³ Bognetti, Giovanni, *op. cit.*, nota 57, p. 112.

lítica del derecho, y sólo aclarando qué es lo que se desea desarrollar se podrá ver si la adopción ha de funcionar o no.⁸⁴ Pero ello no basta para determinar que una adopción habrá de funcionar, según se indique lo que se espera de ella, si no se toman en cuenta ni los elementos determinantes del sistema en que ha funcionado el modelo ni los elementos determinantes del sistema receptor. Esto último nos advierte que cuando se habla de modelos constitucionales se subraya la idoneidad-capacidad de estos para influir en los ordenamientos de otros sistemas, es decir, que condicionan en algún modo la estructura y la articulación de los sistemas, pero igualmente se advierte que no hay que olvidar que estos *modelos* no se reproducen en ellos como si fueran el producto de una clonación.⁸⁵

IV. EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO COMO ELEMENTO DE AUXILIO PARA LA PREPARACIÓN DE LOS TEXTOS NORMATIVOS, Y EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL COMO MODELO HIPOTÉTICO PARA LA ADOPCIÓN DE MECANISMOS PARLAMENTARIOS DE CONTROL EN MÉXICO

Es a todas luces evidente que el derecho constitucional comparado, al aprovechar para sus fines la experiencia de todas las naciones, no tiene como único objetivo el conocimiento sobre la función y el significado del derecho constitucional, sino que precisamente sobre esa misma base logra igualmente otros objetivos en el plano práctico, tales como la organización de la sociedad internacional al facilitar acuerdos, o sugerir fórmulas para la reglamentación de las relaciones internacionales, lo cual, por añadidura, redundará en un mejoramiento del derecho interno.⁸⁶ De ahí que inclusive se afirme que con ello igualmente se favorece una mejor comprensión entre los pueblos.⁸⁷ Y es que si partimos de la aceptación de que el derecho requiere adaptarse constantemente a una sociedad igualmente en transformación, entonces, es comprensible la demanda del legislador por un conocimiento de las modificaciones del derecho en las

⁸⁴ Mattei, Ugo y Monateri, Pier Giuseppe, *op. cit.*, nota 69, pp. 38 y 39.

⁸⁵ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, *cit.*, nota 60, pp. 75 y 76.

⁸⁶ David, René y Jauffret-Spinozi, Camille, *op. cit.*, nota 53, p. 14.

⁸⁷ Lanchester, Fulco, *Gli strumenti della democrazia*, Milán, Giuffrè, 2004, p. 8.

diferentes experiencias extranjeras.⁸⁸ Por ello, la función de auxilio del derecho constitucional comparado para la redacción de textos normativos asume creciente importancia en una época de globalización y de interacción entre las experiencias jurídicas.⁸⁹

Ahora bien, tal y como lo ha afirmado De Vergottini, al elaborar los textos constitucionales siempre se ha hecho referencia, de modo más o menos sistemático, a la comparación.⁹⁰ En ese sentido, es por todos conocidos la enorme influencia que tuvo la experiencia norteamericana en México durante las sesiones constituyentes del 1916-1917⁹¹ —al menos en lo que a la adopción de la forma de gobierno presidencial se refiere—; y lo mismo cabe señalar de las asambleas constituyentes de Italia (1947) y España (1978) que se nutrieron de importantes contribuciones relativas a constituciones y sistemas electorales de otros ordenamientos extranjeros.⁹² Pero, ciertamente, el derecho constitucional comparado no sólo constituye una herramienta de auxilio para el legislador constituyente sino también para aquel legislador que desempeñe una labor de revisión constitucional,⁹³ pues, para que una reforma al texto constitucional sea exitosa, verdaderamente se requiere de un legislador ávido en el conocimiento del derecho comparado; en pocas palabras, de un legislador de calidad.⁹⁴

⁸⁸ Ello es así pues es evidente que los ordenamientos jurídicos presentes en todo el mundo pueden producir un mayor número y una mayor variedad de soluciones de aquellas que pudiera elegir el más fantasioso de los juristas limitado a su propio ordenamiento nacional. El derecho comparado, como “eco de la verdad”, amplía y enriquece la “reserva de soluciones” y ofrece al observador crítico la posibilidad de encontrar mejores soluciones para el tiempo y el lugar en cuestión. Zweigert, Honrad y Kötz, Hein, *op. cit.*, nota 64, p. 17.

⁸⁹ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto oubblico comparato*, *cit.*, nota 60, pp. 87 y 88.

⁹⁰ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, *cit.*, nota 59, p. 79.

⁹¹ Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial...”, *op. cit.*, nota 5, p. 70.

⁹² Sobre la influencia extranjera en Italia, véase por todos la obra dirigida por Ugo De Siervo, *Scelte della Costituente e cultura jurídica. Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bolonia, Il Mulino, 1980; y en cuanto a la influencia de los sistemas constitucionales de Alemania e Italia en la Constitución española de 1978 véase, García de Enterría, Eduardo, “La Constitución como norma jurídica”, en Predieri, Alberto y García, Eduardo (coords.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1981, pp. 97-158.

⁹³ Pegoraro, Lucio, *Revisión constitucional: El caso italiano en el contexto de la teoría general y del derecho comparado*, Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, España, el 27 de septiembre del 2007.

⁹⁴ Zweigert, Honrad y Kötz, Hein, *op. cit.*, nota 64, p. 18.

Por lo tanto, moviéndonos en esta línea de argumentación es fácil de intuir que, para realizar exitosamente las reformas propuestas en México en materia de Régimen de Estado y de Gobierno, es necesario que el legislador mexicano haga uso del derecho comparado no ya sólo para tener un modelo que le sirva de patrón y no, en cambio, una idea abstracta, sino también para contar con las bases cognoscitivas del modelo específico que se desee imitar. Como hemos visto, una propuesta recurrente en el marco de la Ley para la Reforma del Estado ha sido la modificación de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Estas propuestas, entre otras cuestiones más, propugnan por una parlamentarización del sistema político, estrictamente en el sentido de adoptar instrumentos parlamentarios de control. En este sentido, durante los trabajos preparatorios realizados en el marco del precitado proceso de reforma, se ha hecho referencia —de manera “abstracta”— a algunos instrumentos de control que permitirían una mayor capacidad y participación del Congreso de la Unión en la actividad gubernamental. Sin embargo, al menos hasta el momento, no se ha hecho una específica alusión del modelo o del concreto sistema político —en este caso de un determinado sistema parlamentario— del cual se “importarían” dichos instrumentos de control.

De manera que, ante un escenario en el que los actores políticos llegaran a alcanzar los acuerdos necesarios para dicha reforma constitucional, es evidente que serían indispensables determinados modelos, a fin de colmar las previsiones cognoscitivas que permitan al legislador establecer un marco referencial de la naturaleza y funciones de la institución que se desea implantar en el sistema político mexicano.⁹⁵ En otras palabras, es evidente que las propuestas —tanto las doctrinales como las de los partidos políticos— que están por la creación de la figura del jefe de Gobierno —es decir, de aquellas que recalarían directamente sobre la forma de gobierno— tomarían como punto de partida algún sistema *semipresi-*

⁹⁵ Efectivamente, sería absurdo que se propusiera, por ejemplo, la creación de la figura del jefe de Gobierno en el sistema presidencial mexicano, y que solamente se tomara de base un *modelo abstracto* de dicha figura. Es decir, que no se hiciera alusión alguna a la utilización del mismo, a las virtudes que éste ha demostrado poseer en experiencias extranjeras concretas, así como también los defectos que eventualmente a éste le pudieran afectar. Por ello, en este sentido Rainer señala que se debe desarrollar un proceso de elección y establecer los criterios correspondientes, y añade que, como presupuesto irrenunciable, se debe conocer el contenido y la terminología tanto del ordenamiento de partida, como de al menos otro ordenamiento jurídico más. Rainer, Michael, *Corso di sistemi giuridici comparati*, Turín, Giappichelli, 2004, p. 18.

dencial del derecho extranjero como modelo de base para realizar las “adaptaciones” (si se pudieran considerar así) en el sistema presidencial mexicano. Pero, al margen de este hecho que, insistimos, nos parece bastante cuestionable —por no decir inviable en la forma de gobierno presidencial—, es evidente que el legislador mexicano igualmente deberá de tomar en cuenta algún sistema parlamentario como modelo para la “adopción” de los mecanismos de control propios de esta forma de gobierno en el sistema presidencial mexicano.

Efectivamente, llegado el momento, el legislador mexicano deberá decantarse por un modelo parlamentario que le permita específicamente afrontar, confrontar y conocer las diversas características —y los denominados “criptotipos”—⁹⁶ entre el sistema presidencial mexicano y aquél otro que se denominará “exportador”. Bajo esta tesis es indudable que el modelo que estaría más al alcance del legislador mexicano sería el sistema parlamentario español. Ciertamente, es evidente la enorme influencia que ha tenido España sobre prácticamente toda América Latina no ya sólo desde la época colonial, sino también durante muchos procesos constituyentes o de reformas integrales a la Constitución,⁹⁷ así como también la enorme influencia de la doctrina española sobre la mexicana, fuertemente enriquecida por la emigración a México de personalidades connotadas de diversas áreas científicas durante el régimen franquista. Pero quizás sea más certero señalar que la presencia de importantes elementos parangonables entre un sistema y otro se evidencia fundamentalmente ante una afinidad lingüística y cultural perpetuada a través de varios siglos, así como ante una cierta coinci-

⁹⁶ Pues ha sido observado, como bien dice Boggetti, que la comparación de grupos de fórmulas prescriptivas y de modos de aplicación de normas en diversos ordenamientos pone a menudo reglas sustanciales ocultas y no expresadas, pero con las que además *de hecho* se maneja el funcionamiento de algunos ordenamientos. Boggetti, Giovanni, *op. cit.*, nota 57, pp. 94 y 95. Efectivamente, estos “criptotipos” han sido advertidos por vez primera por Rodolfo Sacco, y quien por cierto señala que sólo la comparación tiene la fuerza para penetrar en los sistemas y dar a conocer sus *criptotipos*, pues es evidente que un estudio comparado podrá revelar que en un área territorial distinta pueden existir leyes idénticas, y sin embargo se aplicarán soluciones completamente diferentes, o que soluciones idénticamente aplicadas pueden ser producto de leyes diferentes, etcétera. Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, *cit.*, nota 13, pp. 126 y 127.

⁹⁷ Sobre esto último, véase por todos Fernández Segado, Francisco (coord.), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

dencia política-ideológica de hartazgo antidemocrático, luego de sendos periodos dictatoriales, entre España y México.

Aunado a ello, cabe señalar que en lo que concierne al proceso de elección del modelo no existe una regla generalmente aplicada, sino que será el propio comparatista —el cual eventualmente auxiliará al legislador— quien elegirá de forma “elástica” en cada situación concreta el ordenamiento a comparar.⁹⁸ Pero en cualquier caso, al margen de esa razón y de aquellas de índole postcolonial, cultural, lingüística, etcétera, existen otras que se imponen para que se produzca con total plenitud una comparación entre el sistema parlamentario español y el sistema presidencial mexicano, de cara al mencionado proceso de “adopción”. Y es así, porque en última instancia, como se verá durante la tercera parte de la investigación, ambos sistemas político-constitucionales comparten —por decirlo en la terminología de Biscaretti—⁹⁹ el mismo fondo común, es decir, la forma de Estado democrático-liberal. La macrocomparación, pues, entre estos dos sistemas pone el acento en que en ambos se presenta el conjunto de principios y valores propios del neoconstitucionalismo, de forma que los desafíos a los que se enfrenta el Estado constitucional-democrático permitirán una aproximación y un lenguaje sustancialmente comunes para afrontar las diferentes cuestiones fundamentales que se presenten en dichos sistemas.¹⁰⁰

Como se ha intentado demostrar aquí, para que el legislador pueda realizar exitosamente una reforma constitucional en la que se introduzcan instrumentos parlamentarios de control en México, primeramente será ineludible concretar a través de una elección qué instrumentos se habrán de adoptar, y posteriormente efectuar la elección de un sistema parlamentario que no sólo le ofrezca a aquél una amplia gama de instrumentos de control, sino que también le facilite toda clase de información práctica sobre los mismos, a fin de que realice las adaptaciones que específicamente requiera el sistema político-constitucional mexicano; pues es nece-

⁹⁸ Esto último encuentra una explicación si se observa el mayor número posible de ordenamientos que pueden ser objeto de un análisis comparativo, lo que a su vez representa una enorme ventaja para la comprensión científica del fenómeno global del “derecho”. Esto significa, por lo tanto, que en el primer criterio de selección está la preferencia personal del comparatista, basada sobre la personalidad científica y personal del comparatista, entre los cuales particularmente se encuentra la afinidad lingüística. Rainer, Michael, *op. cit.*, nota 95, p. 18.

⁹⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 224.

¹⁰⁰ Volpi, Mauro, *Democrazia Costituzione Equilibrio tra i poteri*, *cit.*, nota 2, p. 2.

sario tener presente que, al igual que ocurre con las formas de gobierno, un mismo mecanismo de control en dos sistemas distintos siempre tendrá diferentes y determinadas particularidades.¹⁰¹ En conclusión, de cara a esa probable Reforma del Estado en México, es sumamente posible que el régimen parlamentario español le sirva de sistema modelo exportador al legislador. De forma que, de ser este el caso, el legislador mexicano no sólo deberá contar con un amplio conocimiento teórico de la forma parlamentaria de gobierno en general, sino también del sistema parlamentario español en particular, así como de su eficacia práctica y hasta de los *criptotipos* inmersos en el propio sistema. En definitiva, para conseguir una reforma efectiva en términos de valoración no sólo política, sino también constitucional, el legislador mexicano deberá de realizar una verdadera labor comparativa.

¹⁰¹ Pues, como dice Gorla, quien se dé a la tarea de realizar una comparación con la finalidad de *adoptar* un modelo deberá abstraerse del peligro o de la tentación más grave del comparatista que es aquella de transferir los conceptos de su derecho al derecho extranjero, para encuadrarlo y entenderlo. Debe, en cambio, observar los conceptos del otro ordenamiento como productos de su propia actividad, y que a tal punto lo caracterizan. Por lo tanto, según lo que aquí intentamos afirmar es que el legislador deberá de evitar hacer conclusiones adelantadas de un modelo extraño para él al intentar asimilar el sistema ajeno bajo la impostación de los conceptos exclusivos de su sistema. Gorla, Gino, “Diritto comparato”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, 1964, t. XII, pp. 928-946.