

LA REVALORACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. ESPECIAL REFERENCIA A LA OPERACIÓN DE TRANSPLANTES INSTITUCIONALES ENTRE LAS FORMAS DE GOBIERNO

GASTÓN J. ENRÍQUEZ FUENTES (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL PARLAMENTO Y SU SUPUESTA CRISIS. 3. EL CONCEPTO «AMPLIO» DE CONTROL PARLAMENTARIO. 4. LA RACIONALIZACIÓN DEL PODER Y LA CIRCULACIÓN DE MODELOS COMO MEDIOS PARA LA REVALORACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. 5. BREVES OBSERVACIONES METODOLÓGICAS PARA UNA OPERACIÓN DE TRANSPLANTE INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. 6. LÍMITES A LA REVALORACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO: LA INTANGIBILIDAD DE LAS FORMAS DE GOBIERNO. 7. A MODO DE CONCLUSIÓN. 8. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Doctor en Derecho con Mención Europea por la Universidad de Salamanca, España y de Bolonia, Italia. Premio Extraordinario de tesis doctoral 2009 otorgado por la Universidad de Salamanca, España. Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, y miembro del Sistema Nacional de Investigaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONAC y T).

1. INTRODUCCIÓN

Luego de la aparición del Estado de partidos, el reconocimiento constitucional del pluralismo político suscitó que aquel principio de la división de poderes *liberal* que suponía una serie de controles y equilibrios institucionales *ad intra* del Estado se viera en la necesidad de adaptarse a la nueva oleada democrática que exigía, por un lado, más participación proveniente de la sociedad y, por el otro, se redimensionara la clásica división de poderes, la cual, al actualizarse, terminaría por insertar un sistema de controles y equilibrios *ad extra* del Estado. Esto último hizo que al Parlamento no se le pudiera contemplar ya, sin más, como el baluarte de la libertad. En la lucha contra las inmunidades del poder, que es la lucha por el Estado de Derecho, el Parlamento ya no podía ser situado al margen de toda sospecha (1).

Fue así como se abandonó la idea de un Parlamento soberano que lo único que ocasionó fue el despotismo encubierto de unos cuantos y, en consecuencia, el quebrantamiento de aquel *pseudo* Estado constitucional. De ahí que fuese necesario volver al pensamiento de los anti-gueros para confirmar que la mejor forma de organización política es el gobierno equilibrado. Sin embargo, esto únicamente se lograría con el reconocimiento de la supremacía de la Constitución, sujetando a todos los poderes estatales a lo determinado en ella, y consagrando así al *Estado de Derecho*.

(1) FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, «Prólogo» a TORRES MURO, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 10-11.

Ciertamente, al término de la Segunda Guerra Mundial la experiencia constitucional de Occidente en su conjunto se ha cifrado sobre un punto capital: el de la *supremacía constitucional*. Y es que el Estado constitucional posbélico se caracteriza por haber sabido armonizar una serie de elementos de diversas procedencias bajo un único paraguas y que, con las matizaciones que ello pueda requerir, se denominaría *neoconstitucionalismo* (2). Así, desde la perspectiva de ese *nuevo* constitucionalismo, estaríamos hablando de un *renovado* Estado de Derecho que ha conseguido dejar atrás los atávicos dogmas decimonónicos para reconocer y defender como única institución suprema a una *Constitución* que ahora hasta cabe adjetivarla como *rematerializada*. Esto es una última versión del *constitucionalismo* en la que no cabe hablar ni de la supremacía de un Parlamento –por más pertrechado que esté de argumentos–, ni de la primacía del Estado en aras de su propia continuidad. En definitiva, estamos ante la armonización entre *democracia* y *constitucionalismo* (3).

La *democracia* y el *constitucionalismo* son dos caras de la misma moneda; y ambas se complementan y legitiman aún más en cualquier proceso de creación o de revisión constitucional. Es decir, el constitucionalismo posbélico postula tanto la defensa y la garantía de los

(2) Por *Neoconstitucionalismo* o *constitucionalismo contemporáneo*, según PRIETO SANCHÍS, se alude tanto a un modelo de organización jurídico-política o de Estado de Derecho, como al tipo de teoría del derecho requerida para explicar dicho modelo; e incluso cabría hablar de una tercera acepción, el *neoconstitucionalismo* como ideología que justifica o defiende la fórmula política así designada. PRIETO SANCHÍS, Luis, «Neoconstitucionalismo», en *Diccionario de derecho constitucional*, Miguel CARBONELL (coord.) México, UNAM, Porrúa, 2002, p. 420. Y del mismo autor, «Neoconstitucionalismo y ponderación judicial», en Miguel CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 123-158.

(3) Como bien lo ha señalado la Profesora Ángela FIGUERUELO: *el actual constitucionalismo rígido complementa al Estado de derecho como lo hacía el positivismo jurídico, ya que no sólo los poderes públicos están sujetos a la ley, sino que también el mismo poder legislativo, que antes era absoluto, se somete a una norma de rango superior, que es la constitución, en la cual se encuentran las razones de las condiciones de existencia del derecho y de su «deber ser», o las distintas opciones que presiden sus condiciones de validez*. FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, «Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa», en Pedro TORRES ESTRADA (comp.): *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, México, Limusa, 2006.

derechos fundamentales de la persona, como el reconocimiento del principio de la división de poderes; pero en este orden de consideraciones, es aún más innegable que todo proceso de elaboración constitucional, o de revisión a la Constitución, deberá de ser respetuoso de las directrices marcadas por el Estado constitucional democrático.

Así pues, este *neoconstitucionalismo* es de suma importancia en un proceso de revisión constitucional, pero más concretamente en un proceso de revisión constitucional como el que se prevé en México. En efecto, dentro de dicho proceso, se ha planteado la urgente necesidad de fortalecer al órgano legislativo por la vía de la introducción de novedosos instrumentos de control parlamentario. Ahora bien, la adopción de un instrumento de control en un determinado sistema o forma de gobierno no es solamente una cuestión de *ingeniería constitucional*, sino también de aquello denominado como *teoría de la Constitución*.

Durante décadas el problema del sistema presidencial mexicano fue su deformación fáctica por otro de cariz *presidencialista*; en cambio, si ahora se introducen determinados controles parlamentarios que alteren el equilibrio y los contrapesos que la forma presidencial debe guardar –es decir, de aquella que el constituyente mexicano eligió–, entonces, la forma de gobierno igualmente se habrá modificado, pero esta vez por otra *Asambleísta*, y, por consiguiente, de ocurrir eso en México la forma de Estado se modificará y el sueño democrático seguirá siendo un *desideratum*.

Las medidas que se tomen en cualquier Estado constitucional para fortalecer a la *democracia* igualmente deberán ser democráticas; o en otras palabras, la democracia debe realizarse a través de medidas democráticas, pues de lo contrario estaremos ante todo lo que se quiera y se desee, pero jamás ante una democracia, y por ende ante un Estado constitucional.

2. LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL PARLAMENTO Y SU SUPUESTA CRISIS

Si limitar el poder político significa limitar a los detentadores del poder, entonces, éste sería el núcleo de lo que en la historia antigua y

moderna de la política aparece como el constitucionalismo (4). Pero ¿es que acaso esta idea nuclear de limitar el poder desde cualquiera de sus flancos es una realidad en el Estado constitucional actual? Es decir, si partimos del hecho de que la Constitución, como dice Konrad HESSE, requiere que la cooperación, la responsabilidad y el control queden asegurados a fin de evitar el abuso del poder (5), colegiríamos entonces que no se puede concebir un Estado constitucional que no descansara en determinados controles; ante esto último, la pregunta se impone: ¿qué operatividad tienen, en la *praxis* constitucional actual, los controles jurídicos, políticos o sociales? porque si bien es cierto que la aplicación del control de la constitucionalidad por parte de los Tribunales Constitucionales es la faceta más relevante del sistema de control, también es cierto que las exigencias de todo auténtico Estado de Derecho (6) pueden igualmente concretarse a través de otras instituciones fiscalizadoras; entre ellas la de control parlamentario (7).

Desde la antigüedad el pensamiento político se ha preocupado por encontrar los mecanismos idóneos para la limitación del poder, así como también por la exigencia de responsabilidad política para aquellos representantes populares que se extralimitasen en sus funciones. De forma que, desde siempre la tendencia ha sido hacia un concepto de Constitución que presuponga el reconocimiento de un poder sujeto a límites impuestos por ella misma –aunque en muchas ocasiones únicamente fuese mera teoría–. Y es que, como dice Maurizio FIORAVANTI, todas y cada una de las doctrinas políticas ponen de manifiesto la existencia y la necesidad de una *Constitución*, es decir, de un Ordenamiento

(4) Para una teoría de la Constitución como sistema de controles véase a LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, pp. 29 ss.

(5) HESSE, Konrad, «Concepto y cualidad de la Constitución», en *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 19. También véase a ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 1989, pp. 276-277.

(6) En opinión de Elías DÍAZ, las características generales que corresponden a todo auténtico Estado de Derecho serían: el Imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la Administración, y por último el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales. DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981, p. 31.

(7) Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad de Argentina, 1995, p. 41.

general de la sociedad y de sus poderes (8). De ahí que la Constitución haya de ser aquella que a través de diversos controles –*checks and balances*– imponga límites a los poderes del Estado, a fin de que ni éstos se destruyan mutuamente, ni tampoco afecten la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos (9).

Por ello, cuanto más necesarios son los límites impuestos al poder político, igualmente necesarios son los mecanismos de control a fin de instrumentalizar dicha limitación (10). En otras palabras, para frenar el poder es ineludible la existencia de los adecuados controles del poder, porque sin éstos se produce de añadidura el peligro de abuso del poder. Entonces, limitación y control del poder se coordinan mutuamente (11), de forma que todo ejercicio del poder estatal ha de ser controlado por el ciudadano mismo, interviniendo en el poder mediante la representación política; esto último, perfectamente denominado por Helmut COING como *iustitia protectiva* (12).

No en balde cuando se señala que, en líneas generales, la tradicional teoría de la separación de poderes podría ser reemplazada por una división funcional que resultara más propia a la dinámica del Estado contemporáneo (13), se estaría considerando que la función de control

(8) Cfr. FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 1999, p. 12.

(9) Cfr. GRIMM, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2006, p. 29.

(10) Pues, tal y como lo señala VANOSSI, *a mayores atribuciones deben corresponder mayores controles; o dicho en otras palabras, que a todo acrecentamiento de la esfera del poder estatal debe acompañar un vigorizamiento de los mecanismos de control*. VANOSSI, Jorge Reinaldo, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, p. 176. En el mismo sentido se pronuncia STEIN, quien sostiene que el control debe crecer al mismo ritmo que aumenta el poder del gobierno. STEIN, Eckhart, *Derecho Político*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 83.

(11) Cfr. LARENZ, Karl, *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica*, Madrid, Civitas, 1985, p. 159.

(12) Cfr. COING, Helmut, *Fundamentos de filosofía del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1961, p. 219.

(13) Cfr. VANOSSI, Jorge Reinaldo, «Democracia constitucional: pluralismo y control», en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Labor, 1978 p. 21; y también en, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, op. cit., p. 175.

no sólo vendría a irrumpir en ese nuevo diseño de distribución de poderes estatales, sino que también se convertiría en el núcleo central y, por tanto, esencial de éste (14).

El Parlamento, entendido como pieza fundamental del sistema político, encontró su justificación primeramente como un órgano de la sociedad, ya que se había estructurado en los márgenes de la opinión pública y de la opinión burguesa (15); en este sentido, los representantes del pueblo ante él habían de actuar en nombre de la nación entera, es decir, expresando libremente la voluntad nacional, de ahí que la prohibición del mandato imperativo resultase inherente a la esencia misma del sistema (16). Pero cuando la opinión pública pasó a manos de los partidos políticos como instituciones intermedias que eran entre la Sociedad y el Estado (17), y con ello la aparición del *Estado de partidos* se hizo evidente, entonces se produjeron cambios que irremediablemente llegarían a afectar al *status* del órgano legislativo (18). Esto entre otras causas más hizo que se planteara la necesidad de racionalizar al *Parlamento*, para intentar alcanzar un modelo democrático-representativo más acabado (19).

Ahora bien, la crisis de representatividad parlamentaria denunciada desde principios del siglo XX trajo como consecuencia una total distorsión entre la teoría clásica del *control parlamentario* y su realidad práctica. Al entrar en crisis la democracia representativa se ponía en evidencia que el Parlamento estaba perdiendo la brújula que le marcaba su ruta a seguir. Alegorías aparte, lo cierto es que parecería que con la llegada

(14) Cfr. LOEWESTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., pp. 62 y 68.

(15) Cfr. HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 192.

(16) Cfr. DE VEGA GARCÍA, Pedro, «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, N.º 44, Madrid, 1985, p. 33.

(17) Sobre esto, véase FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1993, p. 22.

(18) Véase al respecto GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986; y DE VEGA GARCÍA, Pedro, «Presentación», en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

(19) Véase MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*, Madrid, Reus, 1934.

del Estado asistencial al Parlamento le habría quedado de manera residual una última función: la de *control* (20). En otras palabras, el Parlamento, al no detentar más el monopolio del proceso legislativo y presupuestario, únicamente podría realizar la función de *control* (21).

Sin embargo, el estudio de la práctica del *control parlamentario* en sede doctrinaria advirtió la incapacidad de realización que «supuestamente» tiene este mecanismo de limitación del poder, por lo que algunos

(20) Esto último se intuye en las palabras de SCHNEIDER, cuando señala que de esa necesaria unidad de acción –surgida entre un gobierno que depende continuamente del apoyo de la mayoría parlamentaria– se deriva la dificultad del mantenimiento de posturas independientes y obstaculiza la función de control de los diputados frente al Ejecutivo. SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 257. Así también, FORSTHOFF advierte del grave problema en la formación de la voluntad del Estado social, ya que en el proceso legislativo actual no se presentan posibilidades de equilibrio, pues es el partido mayoritario quien controla a éste, de forma que se ven trastocados los presupuestos clásicos del parlamentarismo. FORSTHOFF, Ernst, «Problemas Constitucionales del Estado Social», en *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 56-65.

(21) Definitivamente esto se ha derivado de los nuevos criterios que, según GARCÍA-PELAYO, se fueron desarrollando del principio de división de poderes, en donde uno de ellos consistiría en un modelo dualista que es capaz de distinguir entre poderes de ordenación y poderes de control. GARCÍA-PELAYO, Manuel, «División de poderes», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario de sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, pp. 234-235. De ahí que para el profesor ALZAGA sea más realista plantearse que en la actualidad quizás tenga mayor trascendencia la función de fiscalizadora (*controladora*) y de inspección parlamentaria, que la de colaboración con el Gobierno en el desempeño de la función legislativa, puesto que, según él, *son nuestras Democracias esencialmente regímenes de opinión y contribuyen a que calen paulatinamente en la opinión pública criterios que permiten evaluar a los electores la gestión de gobierno de cara a los siguientes comicios*. ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, «Prólogo» a MARTÍNEZ ELIPE, León, «Fiscalización Política del Gobierno», en *Tratado de Derecho Parlamentario*, t. I, Navarra, Aranzadi, 2000, pp. 27-28. Por otro lado, igualmente se ha señalado que la importancia del control parlamentario también se justificaría en el hecho de que anteriormente el Parlamento era acusado de inoperante por cuanto los partidos políticos actuaban al margen de éste; pero actualmente se dice que el Parlamento es inoperante porque el partido en el poder no necesita consensuar con otros partidos (esto es en 1990). De esta manera el Parlamento es más bien utilizado como una caja de resonancia de los partidos. Pero el hecho de que se critique al Parlamento por inoperante –exista o no una mayoría parlamentaria en él–, prueba que lo importante no son ni las mayorías ni las minorías, sino los controles que se puedan ejercer en cualquier momento. CAPO GIOL, J. COTARELO, R. LÓPEZ GARRIDO, D. SUBIRATS, J. «By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes», en LIEBERT, y COTTA (eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Londres, Pinter, 1990, p. 94.

no dudaron en afirmar que el Parlamento no controlaba en absoluto la actividad gubernamental (22), ni en los *regímenes parlamentarios* –en los que la mayoría parlamentaria no sólo da vida al Gobierno, sino que éste último se convierte en el principal *guía* de aquella mayoría– ni tampoco en los *regímenes presidenciales* –donde se presenta una «rígida» separación de poderes, así como la imposibilidad de remoción del Gobierno, fundamentalmente por el hecho de que el Ejecutivo es legitimado directamente por el pueblo–.

Esa insatisfacción hacia la partidocracia también se ha visto reflejada frente al Parlamento como institución, procediendo a sustraer de éste aspectos de la función de control vinculados a la garantía de los derechos. Por esta razón, como bien lo ha apuntado el profesor DE VERGOTTINI, *se explica probablemente el fenómeno de la institución de autoridades públicas formadas, ciertamente, con el concurso parlamentario, pero dotadas de independencia funcional, a las que se les encarga el control sobre importantes sectores de la administración estatal* (23). Tal es el

(22) Esta es la contundencia con que FORSTHOFF lo señala: *el primitivo concepto democrático-liberal, según el cual entre el Estado y los partidos como exponentes de la sociedad existe un antagonismo natural que tiene como consecuencia una moderación del Estado pertenece, como otros tantos conceptos, definitivamente al pasado. Con ello se supera también la vieja idea de que el Parlamento controla al Gobierno*. FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la Sociedad Industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 145-146. En estos mismos términos el profesor JIMÉNEZ DE PARGA plantea la *desconfiguración* del Parlamento, pues luego de cuestionarse *¿si legislar ya empieza a no ser una misión propia de los Parlamentos, la función de control, la fiscalización del Gobierno será el contenido esencial de las Cámaras representativas?*, concluye que *el Parlamento ha perdido bastante esa posibilidad que tenía en su época denominada clásica, pura, de régimen parlamentario puro*. Por este motivo, nuestro autor propone *reinventar el Parlamento*, a fin de que éste asuma las tareas que debe cumplir, pero sobre bases distintas y con una configuración nueva. JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, «El Parlamento en la época de los Ejecutivos fuertes», en J. CANO BUENO y A. PORRAS NADALES (coords.): *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 114.

(23) DE VERGOTTINI, Giuseppe, «La función de control en los parlamentos de fin de siglo», en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 27. Por otro lado, el profesor GARCÍA MORILLO infiere que esa atribución de control a órganos autónomos españoles, como la Comisión de Control de R.T.V.E., o el Defensor del Pueblo, atiende más que nada al hecho de que la Constitución le otorga a las Cortes Generales un amplio bloque de poderes de control, pues la gran extensión del campo de actuación del control parlamentario no se reduce únicamente al ámbito clásico de la actividad gubernamental en sentido estricto. GARCÍA MORILLO, Joaquín, «Control parlamentario», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 150.

caso, por ejemplo, del impresionante protagonismo que ha adquirido la justicia constitucional (24), el Tribunal de Cuentas (25), o la incorporación en prácticamente todos los Ordenamientos constitucionales occidentales de la figura escandinava del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo (26). Y bajo este orden de ideas, quizás lo más significativo de la supuesta crisis por la que estaría atravesando el *control parlamentario* en la actualidad sería la desmedida importancia que han adquirido los medios de comunicación en una función que, al menos teóricamente, debería de ser exclusiva del Parlamento (27).

Y de igual forma se puede destacar que esa crisis por la que atraviesa la institución parlamentaria –y que haría pensar que otra vez el fantasma del «*antiparlamentarismo*» recorre Europa– (28), se ha visto

(24) Como señala GARCÍA HERRERA, *el papel desplegado por el Tribunal Constitucional que, en cuanto instancia jurisdiccional, dispone de una efectiva y contundente capacidad de someter en clave jurídica, el ejercicio del poder político al derecho, de forma que se convierte en cauce privilegiado para que la oposición active, gracias a las legitimaciones reconocidas, el control constitucional*. GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, «Mayoría, minoría y control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 200.

(25) Al respecto dice el profesor DE VERGOTTINI: *concebido, en general, como un simple órgano auxiliar del parlamento, ha demostrado en la práctica, sin embargo, una identidad bien precisa y una acentuada tendencia a ejercer de modo autónomo el control*. DE VERGOTTINI, Giuseppe, «La función de control en los parlamentos de fin de siglo», en *Problemas actuales del control parlamentario*, op. cit., p. 29.

(26) Por ejemplo, en España el informe anual que realice el *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, será entregado al Parlamento, y a partir de ello la oposición estará en condiciones de proceder a una intensa actividad de control sin que pueda ser tachada de partidista, al estar avalada por los hechos expuestos por un órgano neutral. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. «El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado», en *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, p. 105.

(27) No es que neguemos, en este sentido, el hecho de que la televisión ha venido a mejorar el funcionamiento de la democracia, tal y como perfectamente es señalado por el profesor GONZÁLEZ ENCINAR, sino más bien, lo que aquí se discute es que el desuso de gran parte de los mecanismos de control parlamentario en sede parlamentaria –donde *teóricamente* deberían encontrar su foro de expresión– se debe a que éstos se han trasladado al campo mediático, lo que efectivamente evidenciaría una mediatización de la democracia, y que a su vez no deja de sorprender, ni mucho menos de preocupar. GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José, «Televisión y democracia», en José ASENSI SABATER (coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 393.

(28) Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L. «El nuevo fantasma europeo», en *Sistema*, Madrid, 1994, No. 118-119, pp. 45 ss. Ante ese paralelismo entre la crisis de la representación actual y la de finales del siglo XIX y principios del XX, Bernard MANIN se cuestiona

abonada por prejuicios de diferente naturaleza, tal y como ocurre, por ejemplo, con el análisis de un instrumento de control como lo sería *la moción de censura constructiva* en un régimen parlamentario de Gobierno, y en el cual se concluyera que aquél viene a ser puramente teatral y retórico por el hecho de que es carente de consecuencias jurídicas. Sin embargo, lo cierto es que con esta crítica no sólo se estaría intentando desvirtuar al sistema parlamentario que reconoce dicho mecanismo, por su supuesta inoperatividad o falta de eficacia, sino también a la propia institución parlamentaria. De forma que, en estos términos estaríamos asistiendo no solamente a una crisis del principio representativo, sino también de la democracia misma, y lo que podría ser peor, de aquella Constitución que presuponiendo la presencia y actividad de órganos que son ayudados por controles logra su *realización* a través de la actualización del orden jurídico que garantiza la función de las tareas estatales y elimina el abuso de las competencias de poder que ella establece (29).

3. EL CONCEPTO «AMPLIO» DE CONTROL PARLAMENTARIO

Este es el motivo por el que se impone la necesidad de realizar un breve pero sustancial análisis de la teoría del *control parlamentario*, que tendrá como colofón, de manera inevitable, la reformulación conceptual de la figura del *control parlamentario* del Gobierno desde la base misma de un Parlamento «real». Es decir, esta nueva concepción no puede partir de prejuicios atávicos, como la consideración de que el *control parlamentario* del gobierno comporta un carácter exclusivamente *interorgánico* (30). Si fuese así no sólo se estarían omitiendo

si más que asistir a una crisis de la representación quizá lo que estaría ocurriendo es que está apareciendo una nueva forma de gobierno representativo, que posee tanta coherencia interna como el parlamentarismo y la democracia de partidos. MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, p. 241.

(29) Cfr. HESSE, Konrad, «Concepto y cualidad de la Constitución», en *Escritos de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 14.

(30) Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L. «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (Una reflexión a partir de la experiencia española)», en *La división de poderes: El Gobierno*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000, p. 34. Y es que bajo esta consideración, el *control parlamentario* del Gobierno únicamente se podrá ejercer en casos excepcionales, pues como bien lo señala el profesor

situaciones fácticas ocurridas en el seno del Parlamento –por ejemplo en los regímenes parlamentarios de Gobierno donde es prácticamente imposible que el Parlamento como órgano complejo controle al Gobierno; o igualmente en los regímenes presidenciales, en donde pudiendo o no contar el Ejecutivo con al menos una mayoría relativa en el Parlamento, el ejercicio del control parlamentario igualmente se dificulta ante un principio representativo que evidentemente está superado por un mandato imperativo que, *de facto*, aplica el partido político al legislador–, sino que también se estaría ignorando que el Parlamento, en lo que a la función de control se refiere, *no es otra cosa que el punto de conexión entre la Sociedad y el Estado, la sede institucionalizada del pluralismo político, el marco del permanente debate público entre el Gobierno y oposición* (31).

PÉREZ CALVO, la independencia del controlante respecto del controlado es una condición ineludible para la formación del juicio que podrá dar lugar, si es desfavorable, a la medida oportuna, propia del control. PÉREZ CALVO, Alberto, «Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional», en *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 240. Por otro lado, es necesario aclarar que esa crisis a la que hacemos alusión en ningún caso supone el hundimiento de las instituciones representativas por la amenaza del autoritarismo, sino más bien la insuficiencia progresiva de los circuitos representativos establecidos para dar cabida al cúmulo de pretensiones complejas y diferenciadas, con lo cual se corre el peligro de la deslegitimación creciente de unas instituciones representativas cuya vigencia histórica se remonta a la aparición del régimen constitucional. PORRAS NADALES, A. y CANO BUESO, J. «Introducción: La posición del Parlamento ante los problemas de consolidación de las democracias contemporáneas», en *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 19. En parecidos términos a los anteriores, para el profesor RUÍZ RICO hablar de declive o de crisis en el Parlamento carece de sentido, pues le resulta imposible tratar de reinventar a los Parlamentos del siglo XIX, razón por la cual le parece más propio hablar de una crisis en cuanto al *uso* que se hace en el seno del Parlamento. RUÍZ RICO, Juan J. «El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de poderes», en Juan CANO BUESO (coord.): *Parlamento y Sociedad en Andalucía*, Sevilla, 1988, p. 128.

(31) Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco, «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en A.A.V.V.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, t. I, p. 160. Similar opinión es la del profesor Michael NÚÑEZ, quien entiende que *la función de control se muestra como elemento propicio para la integración política, en tanto que sirve de canal para llevar a la opinión pública el debate entre Gobierno y oposición, consubstancial al Estado Constitucional, ya se trate de un sistema presidencial o parlamentario*. NÚÑEZ TORRES, Michael, *La capacidad legislativa del Gobierno desde el concepto de Institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, 2006, p. 198.

Nuestro concepto de control parlamentario parte de manera fundamental de las tesis que en España defienden principalmente los profesores Manuel ARAGÓN y Francisco RUBIO LLORENTE (32). De suerte que el concepto que aquí defendemos parte del entendimiento de que el control parlamentario es de naturaleza política, por cuanto el Parlamento es un órgano político. Asimismo, el parámetro de valoración del control parlamentario es de componente libre y basado en principios de oportunidad política, es decir, éste se basa en cánones libres y, por lo tanto, no preestablecidos.

El hecho de que el ejercicio del control parlamentario del gobierno se fundamente en la naturaleza representativa del Parlamento explica que aquél sea propio de cualquier sistema o forma de gobierno, aún sin importar que el Ejecutivo, por ejemplo en los sistemas presidenciales, cuente con una legitimación de origen igual que la del Parlamento, puesto que el Estado constitucional democrático, al estar anclado en el principio liberal de división de poderes, presupone una serie de *checks and balances* necesarios para la defensa de los derechos de los ciudadanos. En otras palabras, separación rígida de poderes no significa poderes sin control. Por lo tanto, como en las democracias pluralistas el Parlamento ha de velar de continuo por la fiscalización de la actividad gubernamental, entonces, el control parlamentario lo mismo se presenta tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario de gobierno.

De ello se deriva que aunque exigencia de responsabilidad y control parlamentario son dos conceptos completamente distintos también están relacionados. La exigencia de responsabilidad política es una consecuencia del control, pero no un mecanismo de control en sentido estricto. Bajo ese orden de ideas, ciertamente, en la forma parlamentaria de

(32) Sobre la teoría del profesor Manuel ARAGÓN REYES véanse principalmente: *Constitución y control del poder*, op. cit.; «Control parlamentario», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1994; «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, UNED, No. 23, Madrid, 1986, y; «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 19, Madrid, 1987. En cuanto a la teoría del Profesor Francisco RUBIO LLORENTE véanse sus trabajos: «Control parlamentario», en *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, y; «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en A.A.V.V. *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

gobierno la exigencia de responsabilidad es una garantía del propio sistema político, pero ello, insistimos, tampoco la convierte en un instrumento de control parlamentario. Por este motivo, coincidimos con las teorías que consideran que puede haber o no exigencia de responsabilidad pero siempre a consecuencia de un control. En otras palabras, haya o no sanción siempre habrá control.

El control parlamentario indudablemente contiene un elemento teleológico. En efecto, la principal finalidad del control parlamentario en las democracias pluralistas es materializar un puente que sirva de vínculo entre el Estado y la sociedad civil. De manera que en las democracias pluralistas quien otorga el veredicto final sobre el control parlamentario de la actividad gubernamental es el ciudadano. Es decir, el principal destinatario del control parlamentario es la opinión pública. Por esta razón, la opinión pública habrá de formarse un criterio sobre la actuación del Gobierno si toma en cuenta a los instrumentos de control parlamentario. Así, la función de publicidad del control parlamentario cobra toda su relevancia al exhibir la actividad gubernamental ante la opinión pública. En este sentido, los clásicos instrumentos de control parlamentario, como las preguntas, interpelaciones o comisiones de investigación, cobran toda su relevancia para la fiscalización del gobierno. Sin embargo, el control parlamentario no sólo realiza una inspección o crítica gubernamental, sino que también puede realizar una función de dirección gubernamental. En resumen: en el control parlamentario se pueden presentar de forma distinta e indiscriminada funciones tanto de inspección o información, así como también de publicidad, debate o hasta de dirección política.

Por último, como el principal destinatario del control parlamentario es la opinión pública, el más interesado para el buen ejercicio de éste deberá de ser la oposición política. Pero ello no es óbice para que la mayoría parlamentaria o el Parlamento como órgano puedan ejercer su derecho al control. Sin embargo, en las democracias pluralistas, ciertamente, es la oposición parlamentaria quien se encarga de garantizar el ejercicio del control parlamentario. Es así que el concepto de control parlamentario está compuesto por varios elementos a considerar, razón por la cual éste se presenta relativamente amplio. Pero, en cualquier caso, si por algo se caracteriza el control parlamentario es por ser un

presupuesto esencial y básico del Estado constitucional democrático. De ahí la necesidad de que el control parlamentario cuente con todas las garantías para ser practicado de continuo. De lo contrario, los obstáculos para el ejercicio de éste, o su simple restricción, marcarán la diferencia entre un Estado democrático y una dictadura. Esa es, en definitiva, la importancia del control parlamentario en el Estado constitucional democrático.

4. LA RACIONALIZACIÓN DEL PODER Y LA CIRCULACIÓN DE MODELOS COMO MEDIOS PARA LA REVALORACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Decía el profesor Carlos OLLERO que en el juego de los poderes gubernamentales y representativos se encuentra el nervio de toda estructura política, y sobre todo en los regímenes liberaldemocráticos (33). Y no le faltaba razón, ya que con similar agudeza se puede afirmar que *cada vez que los reformadores se han planteado la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas, se ha puesto el acento en la búsqueda de un control efectivo de los que gobiernan* (34). En pocas palabras, lo que se intenta con ello es racionalizar las relaciones entre los poderes constitucionales, a fin de conseguir una mejora en el funcionamiento de éstos y, en última instancia, en la calidad de vida de los ciudadanos.

Como bien se sabe, la tendencia de la *racionalización del poder*, denunciada desde principios del siglo XX, consiste en someter al Derecho todo el conjunto de la vida colectiva, apareciendo *la democracia no sólo de hecho, sino también la democracia de derecho, que se traduce por la racionalización jurídica de la voluntad general, la voluntad del pueblo, justificándose no solamente porque ella es la voluntad de la mayoría, sino porque reviste formas que garantizan la expresión más*

(33) Cfr. OLLERO, Carlos, *El Derecho Constitucional de la Postguerra*, Barcelona, Bosch, 1949, p. 16.

(34) Cfr. GUERRERO SALOM, Enrique, «La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas», en J. L. PANIAGUA SOTO y J. C. MONEDERO (coords.): *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 455.

razonable y más justa de esta voluntad, aproximándose el Estado libre a la verdadera anthropocracia (35).

En efecto, el principal exponente de la *racionalización del poder* fue sin duda Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH, quien utilizando el método histórico-empírico reconocía el progreso de la ciencia jurídica y de las formas políticas, abandonando así el carácter filosófico y doctrinal de éstas, para convertirlas en un problema técnico. En pocas palabras, GUETZÉVITCH abandonaba la ortodoxia doctrinal para encontrar soluciones técnicas a las crisis que se desarrollaban en el Estado (36). Y así, por ejemplo, en el caso de la *racionalización* del parlamentarismo se introdujeron fórmulas que implicaban un fortalecimiento del Ejecutivo, al que se le atribuyeron competencias especiales en materia de suspensión de garantías o la posibilidad de dictar ordenanzas de seguridad, al tiempo que se acogía constitucionalmente la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera aprobar, con determinados controles, legislación de urgencia con fuerza de Ley (Decretos Leyes) (37). Recuérdese en este sentido, el artículo 48 de la Constitución de Weimar que otorgaba plenos poderes al Presidente de la República en casos de alarma y excepción, cuyas consecuencias catastróficas son por todos conocidas.

Será al término de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, cuando se vuelva a recurrir a la racionalización del poder, pero esta vez con

(35) Cfr. MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, Madrid, España, 1931, pp. 12-13.

(36) MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 200 y ss. Esa tendencia esencial del nuevo derecho constitucional denunciada por MIRKINE-GUETZÉVITCH, es decir la *racionalización del poder*, era la expresión con la que se designa aquella trascendencia dirigida a abrazar en el redil del Derecho el conjunto social de la vida, y con la que, en cuanto tentativa para reemplazar el hecho metajurídico del poder por el Derecho escrito, se quiere expresar el proceso histórico evolutivo del Derecho que culmina en el triunfo del Estado de Derecho, de la democracia. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de B. M. Guetzévitch)», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, No.4, t. XC, 1985, p. 539.

(37) Cfr. CORCUERA ATIENZA, Javier, «El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites», en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 72.

una tendencia de equilibrio entre los poderes estatales (38), potenciándose así el sistema de restricciones efectivas del poder, y organizándose bajo la denominación de Estado de Derecho Democrático y Social, donde, por cierto, *el control del poder se hace tanto más necesario en cuanto que en el Estado social se manifiesta, además de una gran extensión del poder, una corriente recíproca de socialización del Estado y estatalización de la sociedad que requiere la efectividad de las limitaciones y control, que, por lo demás, está estrechamente conectado con la concepción de la democracia pluralista* (39). Es decir, las Constituciones posbélicas no contienen los mismos postulados ni de los textos constitucionales decimonónicos, ni tampoco de aquellas Constituciones vigentes a principios del siglo XX –al menos en lo que a las relaciones Parlamento y Gobierno se refiere, y que es lo que a nosotros nos interesa estudiar aquí–.

Pero antes de continuar debemos advertir que una «*clasificación*» en derecho comparado constituye el fruto de un proceso de abstracción y de racionalización, construido a partir de la observación de experiencias históricamente determinadas, enunciando las características generales comunes que permiten individuar a los distintos «tipos», y a la luz de los cuales viene sucesivamente valorada la singular realidad para fines de verificar su ingreso en una de las categorías anteriormente elaboradas (40). De ahí que con el término *forma de gobierno* se indique el conjunto de reglas que caracterizan la distribución del poder entre los órganos colocados en el vértice del aparato estatal (órganos constitucionales), tratándose por lo tanto de un concepto fuertemente conectado con aquel de forma de Estado (41). Por lo tanto y de acuerdo con lo anterior, una manera para clasificar a las formas de gobierno se podría hacer atendiendo por ejemplo al grado de separación de poderes, ya que

(38) Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 452.

(39) Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, op. cit., p. 40.

(40) Cfr. PIZZORUSSO, Alejandro, *Sistemi Giuridici Comparati*, Milán, Giuffrè, 1995, p. 170.

(41) Cfr. VOLPI, Mauro, «Le classificazione delle forme di governo», en MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI: *Diritto Pubblico Comparato*, Turín, Giappichelli, 2004, p. 281.

pueden existir formas de gobierno con *confusión de poderes*, con *separación rígida*, con *separación souple* o de *coordinación* y de *colaboración* de los poderes mismos individualizados entre el Legislativo y el Ejecutivo (42).

Ahora bien, esta aclaración es de capital importancia si tomamos en cuenta que, de acuerdo con dichas «*clasificaciones*», el sistema presidencial fundamentalmente se estructura sobre una rígida separación de poderes –pero 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 (43). 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. 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 (44).

(42) Cfr. ELIA, Leopoldo, «Governo (*forme di*)», en *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, 1970, t. XIX, pp. 640-641.

(43) Cfr. 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 de entender como *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*. Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 85.

(44) Cfr. TORRES ESTRADA, Pedro, «Las tendencias del derecho constitucional en México», en Pedro TORRES ESTRADA (comp.): *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, México, Limusa, 2006, pp. 227 y ss.

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 (45). De ahí que el Derecho comparado represente una ciencia que se erige como herramienta de invaluable apoyo para el constitucionalista mexicano, al facilitarle a éste 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 renovación institucional (46). 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 (47).

(45) 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.* Cfr. PIZZORUSSO, Alejandro, *Corso di diritto comparato*, Milán, Giuffrè, 1983, p. 109.

(46) Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo, «Considerazioni sull'uso della comparazione negli studi di Diritto costituzionale italiano», en Rodolfo SACCO (coord.): *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Milán, Giuffrè, 1980, p. 87.

(47) 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. Cfr. SACCO, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, Turín, Giappichelli, 1992, p. 19.

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 período 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.

Es una obviedad señalar que no todas las transiciones políticas (48) 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, etc. En este sentido, no nos faltaría razón si afirmamos que México está acudiendo a su propia *transición política* (49), haciéndolo en un panorama en el que por un lado ciertamente se ven desdibujadas algunas prácticas políticas del pasado que hicieron del texto constitucional mexicano simplemente una *Constitución semántica* (50), pero que por otro lado muestra a un sistema político signado permanentemente por el desencuentro entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (51). En la actualidad, esa histórica tendencia hacia el debilitamiento del órgano

(48) 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 anomalía 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. Cfr. 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.

(49) Por todos véase: CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005, pp. 195-246.

(50) LOEWESTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, op. cit., pp. 62 y 68.

(51) 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*

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 (52).

De acuerdo con lo anterior, es necesario, primeramente, tener en cuenta el actual debate en México, tanto en sede legislativa como en sede doctrinal, en el cual se plantea la denominada «*Reforma del Estado*» (53), 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; y de igual forma huelga insistir que en aras de la importancia y, sobretodo, de la necesidad del control parlamentario en México –si es que de verdad se aspira a un Estado constitucional democrático– se debe de prever en todo momento el establecimiento de aquellas reglas metodológicas que ineludiblemente deberán de tomarse en consideración para que tal proceso de adopción sea exitoso.

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 cuales debe figurar la equidad social. Por lo tanto, para este distinguido constitucionalista mexicano, la *racionalización del poder en un sistema constitucional presidencial* en términos generales implica la legitimidad para

un diagnóstico urgente. ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, «Presentación», en Alfonso JIMÉNEZ, Cuauhtémoc de DIENHEIM y Miguel Ángel ERAÑA SÁNCHEZ (coords.): *Tópicos de Derecho Parlamentario*, México, UNAM, 2007, p. 10.

(52) Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p. 59.

(53) En el Diario Oficial de la Federación de fecha 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: I) Régimen de Estado y de Gobierno; II) Democracia y Sistema Electoral; III) Federalismo; IV) Reforma del Poder Judicial, y; V) Garantías Sociales.

el acceso al poder, al igual que la pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su ejercicio (54). Ahora bien, por último conviene advertir que cuando se hace referencia a la adopción de instrumentos parlamentarios de control a fin de *racionalizar* el sistema presidencial mexicano se estaría indicando de forma breve la adopción de mecanismos de control parlamentario que operan en las formas parlamentarias de gobierno. Esta aclaración tiene capital importancia a fin de evitar aquellas confusiones que supondrían que en las formas presidenciales de gobierno no existen mecanismos de control parlamentario –pues evidentemente los hay– o de aquellas que consideren que sí los hay pero que se denominarían de manera diferente –lo cual es igualmente falso–.

En gran parte, la *racionalización* del sistema presidencial mexicano es pretendida a través de la introducción de mecanismos de control parlamentario que son o han sido reconocidos en otro sistema o forma de gobierno. De acuerdo a esto, propiamente estaríamos hablando de una «renovación» del sistema presidencial mexicano como consecuencia de la «*adopción*» de mecanismos de control parlamentario vigentes en otros sistemas. Ello es así, si se parte de que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española, entiende que «adoptar» sería aquella acción de *recibir, haciéndolos propios, pareceres, métodos, doctrinas, ideologías, modas, etc., que han sido creados por otras personas o comunidades* (55). De forma que si el legislador busca la «imitación» de un *modelo*, propiciando la *circulación* del mismo, entonces estaríamos ante la *adopción* de un *modelo* (56).

Esto en ningún caso representa un juego de palabras, y como se puede observar reviste importantes consecuencias. Al hacer alusión al término «*adopción*» se hace referencia a la presencia de un *modelo* cuya existencia es verificable a través del derecho comparado. En otras

(54) Cfr. VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, p. 15.

(55) *Diccionario de la Real Academia de la Lengua española*, Real Academia Española, Madrid, 1984, t. I, p. 30.

(56) Cfr. PEGORARO, Lucio, y RINELLA, Angelo, *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato, Metodologie di ricerca*, Padua, CEDAM, 2002, p. 65.

palabras, si se tratase de un *modelo* «nuevo» estaríamos ante algo totalmente desconocido para la experiencia humana, y por lo tanto teórica y empíricamente aún inexplorado. Por el contrario, la existencia de ciertos *modelos* que se presentan como formas ejemplares postulan su propia *circulación* (57); lo cual viene finalmente a reforzar la tesis de que en aquella técnica legislativa del poder constituyente o de revisión constitucional que se prevé la «*adopción*» de un *modelo*, inevitablemente el legislador habrá de acudir al derecho constitucional comparado con la finalidad de auxiliarse en su labor de perfeccionamiento del ordenamiento constitucional (58).

Por lo tanto, 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 (59).

(57) Cfr. PEGORARO, Lucio, y RINELLA, Angelo, *Diritto Pubblico Comparato. Profili metodologici*, Padua, CEDAM, 2007, p. 91.

(58) Así por ejemplo, DAVID, René y JAUFFRET-SPINOSI, Camille, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padua, CEDAM, 1994, p. 14; ZWEIGERT, Honrad y KOTZ, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, Milán, Giuffrè, 1998, p. 17; PEGORARO, Lucio, y RINELLA, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, op. cit., pp. 87-88; DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa, 1983, p. 79; SACCO, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, op. cit., p. 19.

(59) 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», en Roberto SCARCIGLIA y Fabio PADOVINI (coords.): *Diritto e Università. Comparazione e formazione del giurista nella prospettiva europea*, Padua, CEDAM, 2003, p. 26.

Efectivamente, con la *circulación de modelos* se evoca la existencia de ciertos *modelos* que se presentan como *formas ejemplares*, y que postulan por sí mismos su propia *circulación* (60). 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* (61); pudiéndose considerar, entonces, que el fenómeno de la *imitación-recepción* constituye la vía general para la *circulación* de los modelos constitucionales (62).

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 adaptados al propio sistema (63). 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 (64). 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 (65); y lo mismo cabe decir tanto de América Latina, que luego de dictaduras

(60) PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Diritto Pubblico Comparato. Profili metodologici*, op. cit., p. 91.

(61) 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*, op. cit., p. 134.

(62) PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato*, op. cit., p. 65

(63) BOGNETTI, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Turín, Giappichelli, 1994, p. 110. O como coloquialmente ha sido señalado por MATTEI y MONATERI, *los transplantes 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.

(64) DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 79.

(65) AJANI, Gianmaria, *Il modello post-socialista*, Turín, Giappichelli, 1996, pp. 85-86.

militares y civiles decidió sumarse a la oleada democrática (66), como de Asia oriental, quien con 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 (67). En resumen, en nuestra opinión, es precisamente en la *circulación de modelos* donde el derecho comparado muestra sus más preclaras bondades.

Se ha afirmado 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* (68). Pero conviene advertir igualmente que la intención por mejorar el ordenamiento jurídico propio puede ser tanto de forma consciente como inconsciente (69), y en este sentido es menester señalar que la adopción de un modelo puede ser debido bien al *prestigio* del mismo o bien 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

(66) CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007; Hemos tomado en préstamo en término «oleada democrática» del politólogo norteamericano Samuel HUNTINGTON, quien reitera que a partir de 1974 se ha verificado la tercera ola democrática, entendiéndola 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.

(67) TIMOTEO, Marina, *Circolazione di modelli e riforme giuridiche: il caso est-asiatico*, Bolonia, Bonomo, 2005, pp. 9-10.

(68) Citado por ZWEIGERT, Honrad y KÖTZ, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, op. cit., p. 19.

(69) 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*, op. cit., p. 93.

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 (70). Asimismo, interesa resaltar que, de acuerdo con la experiencia del derecho comparado, la circulación de modelos se puede manifestar en una *imitación 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; 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 (71).

Es realmente cierto que el fenómeno de la *circulación de modelos* responde no tanto a una vocación ideal o ideológica del derecho 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 explica su propia *circulación* (72). Por todo ello, no le falta razón a SACCO cuando afirma que la imitación va muy a menudo a la búsqueda de una *racionalización artificial* (73).

Es necesario recordar, sin embargo, que el proceso de *circulación de modelos* tiene posibles contraindicaciones. Esto último derivaría sobretudo del riesgo que determina una recepción altamente formal –y

(70) Cfr. SACCO, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, op. cit., p. 148.

(71) Cfr. PEGORARO, Lucio, «Il diritto pubblico comparato tra scienza e metodo», en Giuseppe MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI: *Diritto Pubblico Comparato*, Turín, Giappichelli, 2004, p. 13.

(72) Cfr. ROLLA, Giancarlo y CECCHERINI, Elenora, *Scritti di Diritto Costituzionale Comparato*, Génova, ECIG, 2005, p. 33.

(73) Cfr. SACCO, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, op. cit., p. 148.

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 (74). 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 de esta manera estudiar las probabilidades reales y efectivas para la *circulación*. Luego, se procederá a un trabajo de comparación jurídica en profundidad, y en consecuencia se huirá de conclusiones apresuradas (75).

La circulación de un modelo, o más específicamente la adopción de un modelo jurídico se puede valorar sólo en términos de política del derecho, y sólo aclarando qué es lo que se desea desarrollar se podrá ver si la adopción ha de funcionar o no (76). 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 (77). 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

(74) Cfr. ROLLA, Giancarlo y CECCHERINI, Elenora, *Scritti di Diritto Costituzionale Comparato*, op. cit., p. 34.

(75) Cfr. BOGNETTI, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 112.

(76) Cfr. MATTEI, Ugo y MONATERI, Pier Giuseppe, *Introduzione breve al diritto comparato*, op. cit., pp. 38-39.

(77) La teoría de los *elementos determinantes* ha sido elaborada principalmente por el Profesor CONSTANTINESCO, quien entiende que éstos serían las *partículas jurídicas elementales* en torno a las cuales existirán todos los demás componentes del ordenamiento, configurados en otra multitud de partículas denominadas *elementos fungibles*. De forma que, mientras que los *elementos determinantes* expresan el sistema de principios, de valores y finalidades últimas de cada ordenamiento jurídico, los *elementos fungibles* solamente absorben un roll técnico limitado y están despojados de cualquier valor ideológico y teleológico. CONSTANTINESCO, L. J., *Introduzione al Diritto Comparato*, Turín, Giappichelli, 1996, pp. 223 y ss.

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* (78).

5. BREVES OBSERVACIONES METODOLÓGICAS PARA UNA OPERACIÓN DE TRANSPLANTE INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Anteriormente se ha afirmado que la *circulación de modelos* es una práctica tan antigua como el derecho mismo. De este hecho se ha desprendido la inagotable labor, por parte de algunos estudiosos del derecho, de conocer el sistema jurídico que está y ha estado vigente en diversas latitudes del mundo; de forma que tanto la *circulación* como el conocimiento de dichos *modelos* han contribuido al desarrollo jurídico de los pueblos. Sin duda, tales *modelos* –sistemas jurídicos, normas, códigos, instituciones, etc.– han sido factores importantes de buenas y malas experiencias jurídicas a lo largo del tiempo. De ahí que una clara muestra de la buena fortuna de un *modelo* que ha demostrado poseer enormes ventajas, y que se comprueba en su *adopción* en prácticamente todo occidente, o sea el «*constitucionalismo*» (79). Asimismo, el derecho constitucional comparado también ha advertido de lo desafortunado que puede llegar a ser la *circulación* o, mejor dicho, la *adopción* de algún *modelo* en específico, demostrando por ejemplo cómo una misma forma de gobierno puede funcionar de manera distinta en dos países diferentes, y llegar a modificar inclusive su propia forma de Estado (80). La explicación a

(78) Cfr. PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, op. cit., pp. 75-76.

(79) En efecto, hasta el día de hoy el Estado constitucional democrático ha sido la mejor fórmula creada por el ser humano a fin de autogobernarse, y con ello salvaguardar sus derechos fundamentales. Ciertamente, el Estado constitucional, como cualquier otra obra del hombre, requiere del perfeccionamiento constante; y en este sentido, si acaso, el único obstáculo que teóricamente le queda por resolver es la irreconciliable *tensión* entre constitucionalismo y democracia, pero que, en cualquier caso, subyace la idea de que ambas nociones se complementan, precisamente en la fórmula de Estado constitucional democrática. HOLMES, Stephen, «Vincoli costituzionali e paradossso della democrazia», en Gustavo ZAGREBELSKY, Pier Paolo PORTINARO, y Jörg LUTHER (coords.): *Il futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996, pp. 167-208.

(80) La consecuencia de una *adopción* que prescinda de las características culturales, políticas e institucionales del País que debe recibir el «modelo» será obtener resultados significativamente diferentes a los esperados, e inclusive, dicha operación se tornará aún

este hecho podría atender en última instancia a las específicas particularidades –y *criptotipos*– del sistema de que se trate, y por ello no es conveniente especular sobre dicha generalidad (81).

En cualquier caso, el derecho constitucional comparado sería una especie de banco de pruebas en el que se ciernen tanto las experiencias constitucionales –buenas o malas– de diversos países, como las hipótesis sobre las posibles causas de los éxitos y los fracasos de las mismas. Pero la labor de la ciencia del derecho constitucional comparado no sólo es de naturaleza *ex post factum* o explicativa, sino que igualmente ésta comporta una finalidad preventiva, precisamente por la propia experiencia que posee. En otras palabras, situados ante un proceso de *adopción* de un *modelo*, el derecho constitucional comparado proporciona las prevenciones y las pautas que debe seguir el legislador si es que de verdad se desea mejorar el ordenamiento constitucional, pues de lo contrario dicha *adopción* no sólo sería estéril sino hasta perjudicial (82).

más errónea cuando se pretenda que el tipo a recibir además forme parte de otros elementos, como por ejemplo el sistema electoral. VOLPI, Mauro, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Turín, Giappichelli, 1998, pp. 28-29. En este sentido, son innumerables los ejemplos que se podrían señalar sobre las marcadas diferencias que existen entre dos sistemas políticos diferentes con igual forma de gobierno. Por ejemplo, se puede observar que el parlamentarismo inglés no es igual al régimen parlamentario español, e inclusive ninguno de estos dos con respecto a la actual situación del sistema parlamentario polaco. Así también se podría mencionar que el actual sistema presidencial venezolano –desde el punto de vista del respeto a los derechos civiles y políticos en particular, y de los derechos fundamentales en general– no es parangonable con el resto de los sistemas presidenciales de América Latina, llegándose a modificar sustancialmente la forma de Estado democrática del país caribeño por otra de naturaleza autocrática. Y por último, se podría mencionar, en cambio, la enorme coincidencia entre dos formas de gobierno distintas, como lo son la parlamentaria inglesa y la presidencial norteamericana, quienes, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los EE.UU. de América, sistemáticamente han ido modificando su original concepción de democracia en aras de combatir al terrorismo actual.

(81) Los «criptotipos» han sido teorizados por vez primera por el eminente comparatista Rodolfo SACCO, quien por cierto señala que sólo la comparación tiene la fuerza para penetrar en los sistemas y dar a conocer sus *criptotipos*, ya que según él 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, etc. SACCO, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, op. cit., pp. 126-127.

(82) Cfr. PEGORARO, Lucio, «Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche», en Roberto SCARCIGLIA y Fabio PADOVINI (coords.): *Diritto e Università. Comparazione e formazione del giurista nella prospettiva europea*, op. cit., p. 27.

Entonces, enfocados concretamente en la *adopción* de mecanismos parlamentarios de control en el sistema presidencial mexicano, existe una serie de factores que requieren ser tomados en cuenta a fin de que la reforma constitucional sea benéfica, y no en cambio sólo una falsa panacea o inclusive un lastre del que se puedan llegar a desencadenar fatales consecuencias (83). Y es que se podría pensar que lo peor que podría suceder con la introducción de algunos mecanismos parlamentarios de control sería que éstos no se aplicaran; sin embargo, existen consideraciones que igualmente nos hacen pensar que el problema del control parlamentario no sólo es su posible inaplicación. Así pues, al contrario de lo que sucede con el procedimiento de reforma constitucional en España –pues éste hasta se considera *petrificado* (84)–, para la cultura legislativa mexicana una reforma más a la Constitución sería lo de menos, pues, ciertamente, en México la actividad de reforma a la Constitución es una práctica tan habitual para el legislador ordinario que las precauciones para realizarlas han pasado desapercibidas o, inclusive, parecen no haber tenido la menor importancia (85). Es

(83) Esta es una opinión que compartimos con el profesor CARPIZO, pues, al realizar un estudio comparado sobre la tendencia de adoptar la forma parlamentaria de gobierno en diversos países de América Latina, afirma que es necesario realizar diagnósticos certeros para alcanzar soluciones también certeras. Por ello, este constitucionalista sugiere la necesidad de no sobrevaluar a las instituciones, y sí, en cambio, otorgarles su justo valor. De forma que, él concluye que el cambio del sistema de gobierno al presidencial como receta general la encuentra pésima y errónea; mientras que como receta particular para aplicar a un país, hay que tener cuidado y realizar un examen del mismo, diagnosticar responsablemente cuál es la situación y la probable solución. CARPIZO, Jorge, «Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina» en *Revista General de Derecho Público Comparado*, Madrid, N.º 1, 2007, pp. 19-71; también en *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, op. cit., p. 115.

(84) De ahí que el profesor Eloy GARCÍA considere que la experiencia de reforma constitucional en España no puede aportar nada al derecho constitucional comparado, pues sin duda éste ha sufrido una especie de petrificación, debido a la existencia de un procedimiento especialmente dificultado de reforma, y a la escasa voluntad de los poderes públicos para promover el cambio. GARCÍA, Eloy, «La revisión de la Constitución en España», en Eduardo ROZO ACUÑA (coord.): *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Nápoles, Esi, 1999, 71-88.

(85) Es necesario tener en cuenta que sólo hasta el término del mandato constitucional del ex-presidente Zedillo (2000), en México se habían realizado más de cuatrocientas reformas a la Constitución. Cfr. MARQUEZ RÁBAGO, Sergio, «En busca de la cifra perdida: Cuadros de reformas por Regímenes Presidenciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000», en *Revista Derecho y Cultura*, N.º 2, México, 2000-2001, pp. 123-126.

conveniente, por lo tanto, recordar el consejo del politólogo italiano Giovanni SARTORI (86) y estar plenamente convencidos de qué es lo que exactamente se desea reformar, obligándonos igualmente a determinar porqué se reforma y para qué se reforma, a fin de no seguir *banalizando* a la propia Constitución (87).

La histórica inaplicación del control parlamentario en México durante prácticamente todo el siglo XX cambió sustancialmente la forma presidencial mexicana de gobierno por otra *presidencialista* (88). En cambio, si ahora se *adopta* un mecanismo parlamentario de control que modifique el equilibrio de poderes que debe guardar el sistema presidencial mexicano, entonces igualmente se habrá modificado la forma de gobierno presidencial, pero en este caso por una *asambleísta*, y con ello se habrá modificado también a la propia forma de Estado democrática. De manera que, el problema del control parlamentario, no sólo en México sino en cualquier sistema que se precie de ser democrático, no estriba únicamente en su posible inaplicación sino también en la congruencia que ha de existir entre éste y la forma de gobierno en la que teóricamente se ha de desempeñar; pues, si seguimos la alegoría de los transplantes de órganos

(86) Cfr. SARTORI, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonia, Il Mulino, 2000, pp. 11-12; en similares términos, CARPIZO, Jorge, «México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?», en *Cuestiones constitucionales*, México, N.º 1, 1999, p. 59.

(87) De acuerdo con Mauro VOLPI, la *banalización de la Constitución* sería 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. 25-26.

(88) Cfr. LAMBERT, Jacques, *América Latina*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 516.

humanos de WATSON, podemos afirmar que el transplante de un instituto jurídico –*adopción*– con éxito hará que el propio instituto crezca y se vuelva parte del nuevo sistema, del mismo modo en el que la norma o la institución hubieran continuado en su sistema original (89).

Llegados a este punto, la cuestión se impone: ¿qué se desea mejorar con la adopción de mecanismos parlamentarios de control en el sistema presidencial mexicano? Ciertamente, en primera instancia con dicha *adopción* se pretende racionalizar el sistema presidencial en México. Sin embargo, ya decía Giovanni SARTORI al momento en que concluía su reputada obra *Ingeniería constitucional comparada* (finales de 1991), que la velocidad de los cambios constitucionales en muchas partes de mundo era realmente acusada; pero sobretodo advertía que en realidad dichos cambios no respondían a una pregunta esencial sobre las cuestiones institucionales: ¿de verdad se sabe qué se va a cambiar, y cómo se va a cambiar? Era indudable, por lo tanto, que las grandes reformas elaboradas hasta ese momento llevaban impresa la marca de ser altamente incompetentes (90). Esto último es tan cierto como lo que igualmente ha advertido el profesor Jorge CARPIZO, al señalar que reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin un profundo conocimiento de la realidad jurídica, política, social y económica de una comunidad, constituye un verdadero desaguizado, porque para los cambios políticos-jurídicos no existen «recetas», sino que son los instrumentos del derecho y de la política comparada quienes nos otorgan ideas, nos sugieren caminos que debemos meditar para ponderar cuáles de ellos pudieran ser útiles a la realidad concreta de un determinado país (91). Por ello, si ahora nos situamos en el sistema político mexicano sería necesario saber si los mecanismos de control parlamentario tienen eficacia práctica. Sólo a partir de ese conocimiento se podrá estar en condiciones de saber si son necesarios más instrumentos de control

(89) Cfr. WATSON, Alan, *Il trapianto di norme giuridiche. Un «approccio» al diritto comparato*, Nápoles, Edizioni scientifiche italiane, 1984, p. 25.

(90) SARTORI, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, op. cit., pp. 11-12.

(91) CARPIZO, Jorge, «México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?», op. cit., p. 59.

parlamentario, o si por el contrario éstos son suficientes pero el problema radica en su falta de aplicación.

Sin duda, podemos afirmar que el Congreso de la Unión, como órgano representativo del pueblo de México, no sólo tiene completamente garantizada la facultad de control parlamentario, sino que además cobra día a día mayor importancia. Así se puede observar en el denominado *control de legislación*, el cual no sólo le otorga amplios poderes de control al Congreso, sino que con agrado se puede mantener que éste se ha visto notablemente revalorado a partir del año 2000. Lo mismo cabe colegir del *control presupuestario*, pues aún cuando quedan ciertos resabios del sistema *presidencialista* del siglo XX –por ejemplo el párrafo 2º de la ley de ingresos (92)–, es innegable que este tipo de control es el más importante con el que cuenta el órgano legislativo; pues no en balde la facultad para aprobar la cuenta pública del ejercicio fiscal anterior es un instrumento del que se vale de manera exclusiva la Cámara de Diputados para controlar cada una de las erogaciones del Gobierno, y que por tratarse de un control sobre actividades consumadas implica la responsabilidad directa del Ejecutivo.

Por último existe una amplia serie de *controles políticos*, a través de los cuales la Constitución permite que el Congreso de la Unión controle la actividad gubernamental en materias distintas a la legislativa y la financiera. Entre éstos podemos mencionar el permiso que le otorga el Congreso de la Unión al Presidente de la República para ausentarse del país; la participación del Senado en los nombramientos de altos cargos de la Federación (93), así como en la dirección de la política exterior del país; también están las Comisiones especiales de investigación –que por cierto han cobrado inusitada relevancia

(92) Cfr. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno, 1978, p. 149.

(93) La facultad de ratificar nombramientos por parte del Senado de la República es un mecanismo de control parlamentario tan eficiente que hasta se ha contemplado su adopción en el propio sistema parlamentario español. Sobre esto véase a BLANCO VALDÉS, Roberto L., «Altos cargos y control parlamentario», en *Claves de Razón Práctica*, N.º 82, Madrid, 1998, pp. 14-21; y del mismo autor, aunque más ampliamente abordado, «Acción del gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», en *Documentación Administrativa*, N.º 246-247, Madrid, 1997, pp. 145-189.

durante el último sexenio (94)–; y por supuesto el juicio político y el juicio de procedencia (95).

En síntesis, en cuanto a los mecanismos de control parlamentario en el sistema presidencial mexicano cabría preguntarnos ¿qué se necesita mejorar? Para responder a ello, primeramente se debe afirmar que el Estado constitucional democrático en México ha avanzado enormemente. El *presidencialismo* de antaño se encuentra agonizando; el poder sin límites que el poder Ejecutivo ejerció durante prácticamente todo el siglo XX ha desaparecido casi en su totalidad, y aunque aún quedan todavía resabios del viejo sistema somos de la opinión de que gracias a la pluralidad política con que se conforma hoy en día el Congreso de la Unión, y al ánimo por parte de sus integrantes de realizar su función limitadora, se ha podido alcanzar un relativo equilibrio de poderes. Bajo esta línea argumentativa, igualmente somos de los que consideran que la panacea a los problemas que se dan dentro de nuestro sistema presidencial no se encuentra en la socorrida reforma constitucional (96). Los mecanismos de control parlamentario existen y tienen un potencial operativo. La cuestión de fondo es conocerlos, y aplicarlos de una manera responsable y políticamente oportuna, pues de

(94) Efectivamente, las comisiones de investigación han cobrado una notable importancia en tiempos recientes, y se han convertido en un importante mecanismo de control parlamentario. Sin embargo, huelga señalar que en algunos casos la creación de las mismas ha tendido hacia su propia banalización. Por ejemplo, el 25 de abril del 2007 se integró por tercera ocasión la comisión de investigación encargada de indagar sobre los negocios entre PEMEX y los hijos de la consorte del ex-presidente Vicente Fox (2000-2006); todo ello sin que las anteriores Comisiones hayan ofrecido sendas resoluciones sobre su gestión. Y más recientemente, el 29 de octubre del 2007, quedó instalada la comisión de investigación sobre el presunto enriquecimiento ilícito del ex-presidente Fox.

(95) Sobre la trascendencia que puede llegar adquirir el juicio de procedencia en México, se podría recordar el juicio al que fue sometido el ex-jefe del Gobierno de la Ciudad de México Andrés Manuel López Obrador, pues, aún cuando en este caso no se trató de un control parlamentario ejercido en contra del Ejecutivo Federal, lo cierto es que su reconocimiento y garantía nos demuestra que el órgano legislativo cuenta con medios importantes para ejercer su facultad de control. Cuestión aparte es que dichos mecanismos no se apliquen o, peor aún, que se desconozcan.

(96) Esta es la opinión de CARPIZO, Jorge, «Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado», en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL (coords.): *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 186.

nada sirve el uso desmedido e irresponsable de la aplicación de los mismos cuando lo único que se busca es el revanchismo o la ganancia política. En definitiva, el gran problema del sistema presidencial mexicano lejos de ser una cuestión de reforma a la Constitución sería más bien una cuestión de conocimiento (97) y de *sentimiento constitucional* (98).

Sin embargo, sería altamente provechoso que se revisaran concretamente los límites del veto presidencial en materia presupuestaria a fin de evitar que se repitan las malas interpretaciones sobre este punto y en consecuencia, que el *control presupuestario* esté libre de cualquier duda (99). Por otro lado, sería igualmente benéfico para la consolidación de los controles parlamentarios en México que el órgano legislativo no claudicara en su *poder de bolsa*, y espere a que el Ejecutivo le solicite autorización para contratar, ejercer y autorizar créditos o empréstitos, de forma que por el contrario dicha autorización no se realice por adelantado (100). Asimismo, se requiere revisar los mecanismos de integración de algunos órganos parlamentarios, como las comisiones ordinarias o las especiales de investigación, a fin de que los partidos políticos de oposición tengan garantizada una buena capacidad de control en comparación con la del partido político al que pertenece el Presidente de la República (101).

(97) En efecto, esta es la tesis principal de la obra de HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 2001, pp. 11-13.

(98) El *sentimiento constitucional* es un factor de integración Política, de respeto por el orden jurídico. Para el profesor LUCAS VERDÚ el sentimiento constitucional consiste en la adhesión interna a las normas e instituciones fundamentales de un país, experimentada con intensidad, más o menos conciente, porque se estiman (sin que sea necesario un conocimiento exacto de sus peculiaridades y funcionamiento) que son buenas y convenientes para la integración, mantenimiento y desarrollo de una justa convivencia. LUCAS VERDÚ, Pablo, *El sentimiento constitucional (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, Reus, 1985, p. 71.

(99) Nos estamos refiriendo a la controversia constitucional que promovió el Presidente Fox en contra de la Cámara de Diputados, en la que demandó la invalidez, entre otros actos, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

(100) CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 149.

(101) Sobre la composición de los órganos parlamentarios en México véase, ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre las funciones del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa, 2004, en especial pp. 174-184. El problema de garantizar un espacio a la oposición política en los órganos parlamentarios de control, como son las comisiones especiales de

6. LÍMITES A LA REVALORACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO: LA INTANGIBILIDAD DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

La racionalización de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que se pretende con la «*Reforma del Estado*» deberá de ser respetuosa tanto de la forma de gobierno elegida por el constituyente mexicano como de la propia Constitución. Ahí estriba en puridad el límite infranqueable que debe tener una reforma a la Constitución de esa envergadura. Sin duda, un elemento fundamental e imprescindible de esa nueva relación entre poderes que se desea lo es la institución del control parlamentario. Y es que 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 (102). 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. Pero esa revisión y en su caso

investigación y otros más, sería solventado con la creación de un «estatuto de oposición», en el que por ejemplo se tomarían las precauciones para el caso de que se presentara una mayoría absoluta que coincidiera con el partido político del Presidente de la República. Sobre ello puede verse a RINELLA, Angelo, *Lo «Statuto costituzionale» dell' opposizione parlamentare*, Trieste, E.U.T., 1999; además SICARDI, Stefano, *Maggioranze, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milán, Giuffrè, 1984; pero sobretodo a DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell' opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milán, Giuffrè, 1973.

(102) 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», op. cit., pp. 10-11.

reestructuración deberá 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. Sin embargo, estos mecanismos no son ni deben ser única y exclusivamente de naturaleza correctora, es decir, de ejercicio *a posteriori*, sino que también habrán de ser preventivos y de colaboración.

Ahora bien, el nudo gordiano a dilucidar en lo que a estas reformas o mejor dicho propuestas de reforma se refiere es el atinente 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 ese proceso de *Reforma del Estado* en México, la cuestión primordial radicarán no 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 cómo éste ha sido teorizado como en el sentido de su funcionalidad práctica– en otras latitudes del mundo; sino que también consistirá en analizar profundamente el entorno y la naturaleza misma del mecanismo que se desea adoptar (103). 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.

(103) 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 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*, op. cit., pp. 170-171.

La necesidad de revalorar el control parlamentario en México es ineludible. Sin embargo, 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 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 (104).

El problema de la adopción de un modelo extranjero en el ordenamiento doméstico es una cuestión bastante compleja, además de que siempre existe el riesgo de una mala adopción (105). Pero el problema se complica aún más cuando la introducción del modelo deseado puede llegar a alterar de manera sustancial no sólo el funcionamiento del ordenamiento receptor –aunque es muy probable que esa sea la intención al adoptarlo– sino hasta la de la propia estructura sobre la que descansa el ordenamiento mismo. Huelga recordar también, que cuando se habla de *modelos constitucionales* se subraya la idoneidad-capacidad de éstos para influir en los ordenamientos de otros sistemas, es decir, que condicionan en algún modo la estructura y la articulación de los sistemas,

(104) 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 distribuidos 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 ésta 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: aquél 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. 3-4.

(105) BOGNETTI, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 115.

advirtiéndose además que no hay que olvidar que estos *modelos* no se reproducen en ellos como si fueran producto de una *clonación* (106). En otras palabras, la circulación de un modelo también presupone una actividad de adecuación en el ordenamiento receptor, para lo cual es necesario saber discriminar los elementos constitutivos y los secundarios del modelo mismo, y que eventualmente serán recibidos por el sistema constitucional ya indagado (107). De ahí que el legislador, al acudir al estudio tanto del derecho *vigente* como del *viviente* (108), sea consciente de las carencias de su sistema político, y esté en posición de establecer exactamente lo que se debe de mejorar dentro del mismo sistema (109).

Ahora bien, de entre la amplia gama de propuestas de los partidos políticos en el marco de la Ley para la *Reforma del Estado*, se podría mencionar la introducción de las preguntas parlamentarias y de las interpelaciones al Presidente de la República. Igualmente se ha planteado la adopción de la moción de censura para los Secretarios de Despacho (Ministros) e inclusive hasta la creación de la figura del Jefe de Gabinete.

Primeramente, consideramos altamente provechosa la introducción de las *preguntas* al Presidente, pero en cambio las *interpelaciones* en un

(106) PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, op. cit., pp. 75-76.

(107) RINELLA, Angelo, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Turín, Giappichelli, 1997, p. 57.

(108) 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*. BOGNETTI, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, op. cit., pp. 84-85. Por ello, 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. GORLA, Gino, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milán, Giuffrè, 1981, p. 100.

(109) Nos estamos refiriendo a la imitación *consciente* por medio de la adopción de un instituto en concreto. ZWEIGERT, Honrad y KÖTZ, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, op. cit., p. 19.

sistema presidencial únicamente serían viables si éstas se realizaran en contra de los miembros del Gabinete. Y es que en cuanto a las *preguntas* se refiere es más que evidente que se trata de un medio de control ordinario que no afectaría en absoluto a lo que se ha denominado la *relación sustancial* entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (110) y que no significa otra cosa más que la *intangibilidad* de las formas de gobierno, pues este es el mecanismo más simple y a través del cual los legisladores pueden participar en la función de control (111). Más concretamente, por *intangibilidad* de las formas de gobierno entendemos aquella cláusula que impide afectar, por medio de situaciones fácticas o de derecho, al núcleo esencial de las mismas. Es decir, que no permite la tergiversación, bajo ningún concepto, de las relaciones entre los poderes constitucionales, ya sea por la vía de la costumbre o de la reforma constitucional.

En cuanto a la *intepelación*, al poder desencadenar una moción en la que se desapruere al Gobierno –aún cuando no sea vinculante para el Gobierno–, podemos afirmar que en un sistema presidencial ésta sólo es provechosa en relación a los ministros, pues si se desaprobara al Presidente, sólo ante la opinión pública, podría obligar a éste a buscar medios fácticos para justificarse y a su vez ocasionaría una confrontación política innecesaria entre ambos poderes; en cambio, una moción que desapruere la gestión de un ministro influiría en la opinión del Presidente con respecto dicho servidor. En síntesis, la viabilidad para la *adopción* de estos medios de control está en atender a la diferencia entre los efectos de la *pregunta* y la *interpelación*, ya que mientras que en la primera no hay un veredicto del órgano legislativo sino elementos que le permitirán a la opinión pública ponderar un juicio sobre el Gobierno, en la moción de una *interpelación*, en cambio, el juicio crítico del órgano legislativo influirá directamente sobre el Presidente, y eventualmente sobre la acción gubernamental. Pero lo más importante de todo lo anterior es que con la *adopción* de las *preguntas* al Presidente y de las *interpelaciones* a los ministros no se vería afectada la forma de gobierno presidencial en México.

(110) Sobre las *relaciones sustanciales* en el seno de las formas de gobierno, véase RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, *La forma del poder*, op. cit., p. 268.

(111) PALLOTA, GINO, *Il controllo politico del parlamento sul governo*, Roma, Macchia, 1954, p. 52.

Una vez salvado el problema de lo que aquí hemos denominado la *intangibilidad* de las formas de gobierno, la adopción de ambos mecanismos sería altamente beneficiosa para la vida institucional del sistema político mexicano, amén de que se permitiría controlar más de continuo la actividad gubernamental. Asimismo, debemos recordar que ambos instrumentos de control, situados en lo que se denomina como *control en el parlamento* (112), encuentran sus raíces, al igual que prácticamente todas las demás instituciones parlamentarias, en el parlamentarismo inglés (113). Esto facilita comprender aún más porqué en los sistemas presidenciales –inspirados en el modelo puro norteamericano–, al fundarse sobre un principio rígido de división de poderes y no sobre un vínculo fiduciario, no se reconocen las *preguntas* y las *interpelaciones* al Presidente (114). Sin embargo, sólo se ha tratado de un *idílico* principio de división de poderes, porque a decir verdad el sistema presidencial se basaría sobre un *government of «separated institutions sharing powers»* y no sobre una rígida separación de poderes (115). Y a ello se podría agregar que así como en el pasado se adaptó el sistema presidencial en beneficio del presidente, ahora no existiría razón para no adaptarlo a favor del Congreso, a través de la introducción de instrumentos de control como las *preguntas* y las *interpelaciones*, al representar éstas un medio de equilibrio (116).

Por lo que toca a la introducción de la moción de censura para los Ministros en el sistema presidencial mexicano, debemos de recordar

(112) ARAGÓN, Manuel, «Control Parlamentario», en Manuel ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. II, p. 180.

(113) TOSI, Silvano, *Diritto parlamentare*, Mián, Giuffrè, 1974, pp. 339-347.

(114) Sobre los mecanismos ordinarios de control parlamentario en ambas formas de gobierno –presidencial y parlamentaria– en el derecho comparado véase VOLPI, Mauro, «La classificazione delle forme di governo», en Giuseppe MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI (coords.): *Diritto pubblico comparato*, op. cit., pp. 378-380.

(115) Esto fue advertido por Richard NEUSTADT en una obra suya aparecida por vez primera en 1960 titulada *Presidential Power. The Politics of Leadership*, Nueva York, Emory University. Sin embargo, aquí se ha utilizado una publicación más reciente, *Presidential Power. The Politics of Leadership. From FDR to Carter*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1980, p. 26.

(116) PEGORARO, Lucio, *Le interrogazioni parlamentari nel quadro dell'attività ispettiva del Parlamento italiano. Riflessioni comparatistiche*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el día 26 de febrero de 2007.

que anteriormente se había afirmado que entre los fines de la investigación comparativa está la organización sistemática de conocimientos en el sector que le compete, y que a su vez puede tener repercusiones de cualquier relieve (117). De ahí que el comparatista se ayude de las *clasificaciones* para realizar dicha labor, al representar éstas un instrumento de investigación por medio cual se reagrupa, según las semejanzas y las diferencias, familias, sistemas, ordenamientos jurídicos e institutos pertenecientes a ordenamientos aparentemente similares (118). De acuerdo con ello, y para los fines que interesan aquí, sería altamente provechoso recurrir al criterio de *clasificación* de las formas de gobierno más comúnmente usado y que hace referencia a la existencia o no de una relación fiduciaria entre el Parlamento y Gobierno. De forma que existe una forma de gobierno *parlamentaria* que se caracteriza por la presencia de una relación de *fiducia*, mientras que en otra denominada *presidencial* no está prevista una relación de esa naturaleza entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre las dos formas de gobierno anteriormente señaladas se situaría otra forma de gobierno denominada *directorial* o de *convención*, al otorgar el Parlamento un voto inicial de investidura al Gobierno, pero vínculo que en el transcurso de la legislatura la Asamblea no podrá revocar, así como tampoco el Gobierno podrá disolver al Parlamento de manera anticipada (119). Por último estaría una forma de gobierno *sui generis*, en la que la derivación del Gobierno bien puede venir a través de la elección que de él haga el Parlamento o bien mediante su designación por parte de un Presidente elegido directamente por el pueblo. De ahí que se diga que es posible configurar un *tertium genus* entre el parlamentarismo y el presidencialismo (120). Es decir, se trataría de lo que la doctrina ha denominado forma *semi-presidencial* de gobierno.

El concepto clásico de la forma *semi-presidencial* de gobierno lo encontramos en Maurice DUVERGER, quien señala que éste se basaría

(117) PEGORARO, Lucio, «Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche», op. cit., pp. 25-26.

(118) PEGORARO, Lucio, y RINELLA, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, op. cit., pp. 54-62.

(119) VOLPI, Mauro, «Le forme di governo», en MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI: *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1995, pp. 477-478.

sobre la yuxtaposición de dos elementos: la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento y la elección de un Presidente de la República como parte integrante del poder Ejecutivo (121). Ciertamente, el *prototipo* del sistema *semi-presidencial* sería la forma de gobierno de la V República francesa (122). Sin embargo, no se debe confundir *modelo* con *prototipo*, o sea la *representación heurística* del fenómeno institucional con la *descripción* de aquella que viene comúnmente considerada como la manifestación más interesante y ejemplar del fenómeno mismo, como la de la V República francesa (123). Esa distinción es bastante provechosa si ahora tomamos en cuenta que en cuanto al *tipo-ideal*, las figuras de las formas de Estado y de gobierno, construidas por la comparación, prácticamente nunca encuentran una total coincidencia en cuanto a las singulares cuestiones históricas de los ordenamientos que están relacionados; pero no obstante dichas clasificaciones nos ofrecen *tipos ideales* como conceptos a los que se reconducen los trazos recurrentes de una pluralidad de ordenamientos concretos y como parámetros de apreciación (124). En pocas palabras, a través de la clasificación se pone de relieve los *elementos determinantes* de los *tipos ideales* o *modelos*, y eso será lo que a final de cuentas nos permitirá encuadrar en una u otra clasificación un determinado *tipo* o *modelo*.

Por ejemplo, en la forma parlamentaria es esencial la relación de confianza, pero no es necesario que exista un voto inicial sobre ésta de parte del Parlamento. Situación similar ocurre en la forma *semi-presidencial* de gobierno, pues sus características esenciales son la fuerte legitimación del Jefe del Estado y la atribución de importantes poderes, pero no siempre ha de ser electo directamente por el cuerpo electoral, pudiendo además derivar de una elección indirecta, o inclusive los poderes que se le atribuyen pueden variar considerablemente de acuerdo con

(120) ELIA, Leopoldo, «Governo (*forme di*)», en *Enciclopedia del diritto*, op. cit., p. 666.

(121) DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 214-219.

(122) SARTORI, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, op. cit., p. 135.

(123) RINELLA, Angelo, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, op. cit., p. 84.

(124) BOGNETTI, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 171.

cada Constitución (125). De ahí que, al considerar la vaguedad de los elementos accidentales que ha presentado esta forma de gobierno, hasta se ha llegado a plantear si de verdad existe una forma de gobierno *semi-presidencial* (126). Pero de cualquier forma, constatar las profundas diferencias entre los sistemas de Francia –como *tertium comparationis*– y Finlandia, o de Austria y Portugal no autoriza a negar validez científica a estas clases de *semi-presidencialismos*, ya que también la forma parlamentaria de gobierno presenta en la praxis diversas modalidades de funcionamiento (por ejemplo Inglaterra e Italia) y, sin embargo, nadie considera abandonar tal teoría (127).

De ahí que nos hemos auxiliado por la clasificación de las formas de gobierno para deducir que la introducción de la *moción de censura* para los miembros de Gabinete en México significaría mezclar elementos de naturaleza *parlamentaria*, como lo sería la dependencia de los miembros del Gabinete al Parlamento a través de un vínculo fiduciario, y elementos de naturaleza *presidencial* como lo es la elección directa del Jefe de Estado y sus amplios poderes gubernamentales, con lo cual ya no estaríamos ante una forma de gobierno *presidencial* en México, sino ante otra *semi-presidencial*. El argumento de la introducción de la figura de la *moción de censura* en otros sistemas presidenciales, principalmente de América Latina, no puede ser válida, simple y llanamente porque, aunque no se quiera aceptar, se estaría modificando la forma de gobierno elegida por el Constituyente mexicano de 1917. De manera que, ahora ni siquiera se trata de poner a debate la introducción de la figura del Jefe de Gabinete en México, pues es más que

(125) VOLPI, Mauro, «Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali», en Silvio GAMBINO (coord.): *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Remini, Maggioli, 1997, p. 38.

(126) En efecto, esta es la cuestión principal que se plantea Mauro VOLPI, afirmando que el hecho de que la experiencia semipresidencial a menudo sea colocada en la forma parlamentaria de gobierno o en la presidencial viene a confirmar la naturaleza compuesta y bifronte de una forma de gobierno que es independiente por sí misma, y cuya autonomía sólo puede ser negada al precio de cancelar uno de sus dos elementos constitutivos. VOLPI, Mauro, «Esiste una forma di governo semipresidenziale?», en Lucio PEGORARO, Angelo RINELLA, (coords.): *Semipresidenzialismi*, Padua, CEDAM, 1997, p. 30.

(127) PEGORARO, Lucio, «Forme di governo, definizioni, classificazioni», en Lucio PEGORARO, Angelo RINELLA, (coords.): *Semipresidenzialismi*, Padua, CEDAM, 1997, p. 19.

evidente que también estaríamos adoptando el sistema *semi-presidencial* de gobierno. Es resumen, para que un sistema *presidencial* sea tal no basta con que se autodenomine como *presidencial* sino que de verdad debe de serlo en base a las instituciones que lo conforman, pues por el contrario se puede afirmar que en los ordenamientos liberal-democráticos ningún sistema se autocalifica como *directorial* o *semi-presidencial* y, sin embargo, no cabe duda de que éstos existen (128).

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cualquier Estado constitucional o, específicamente, cualquier forma de gobierno democrática, sin duda requiere de la vigorización de los instrumentos de control parlamentario, pero única y exclusivamente de aquellos que armonizan con la propia forma de gobierno, pues de lo contrario dicha forma de gobierno ni será democrática ni mucho menos constitucional. Existe un vínculo indisoluble entre la racionalización del sistema presidencial mexicano y aquél *precompromiso democrático* –por usar la terminología de ELSTER– con el que el constituyente mexicano de 1917 se ató a la forma de Estado constitucional democrática (129). En ese vínculo se presenta una delgada línea que el legislador mexicano no deberá cruzar bajo ninguna circunstancia; ahí radican en puridad los límites de dicha racionalización, los cuales exigen que las medidas que se tomen a través de ésta para fortalecer la democracia igualmente deberán de ser democráticas. En pocas palabras, la democracia debe realizarse a través de medidas democráticas, o de lo contrario estaremos ante todo lo que se quiera y se desee, pero no ante una democracia.

Sin duda alguna, la Constitución es control porque en ella se dan cita una serie de controles asignados a cada uno de los poderes constitucionales. Hemos afirmado que ante el crecimiento de un poder su

(128) PEGORARO, Lucio, y BALDIN, Sirena, «Costituzioni e qualificazioni agli ordinamenti. Profili comparatisti», en Luca MEZZETTI y Valeria PIERGIGLI (coords.): *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Turín, Giappichelli, 1997, p. 32.

(129) ELSTER, Jon, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 160.

correlato estaría en el acrecentamiento de otro control. Pero, a la inversa, también se puede afirmar que el acrecentamiento de un control constitucional requiere del fortalecimiento de los demás poderes; es decir, es lo que elementalmente se conoce como la teoría de los *checks and balances*. Por lo tanto, los controles parlamentarios indudablemente deben ser congruentes con la forma de gobierno en que se desarrollan para que verdaderamente sean democráticos. En sentido contrario, una forma de gobierno que practique controles parlamentarios sin que el Ejecutivo cuente con los correlativos controles estará condenada a periclitarse, pues será una forma de gobierno deformada en *Asambleísmo* y, por consiguiente, de ocurrir eso en México la forma de Estado se modificaría y el sueño democrático seguirá siendo un *desideratum*.

Es igualmente cierto que la Constitución contiene implícitamente un carácter de estabilidad, en cuanto que, fruto del ejercicio del poder constituyente, se proyecta en el tiempo para regular la actividad de los gobernantes y de los ciudadanos. Sin embargo, como bien se sabe, la estabilidad ni es absoluta ni dura eternamente, por lo que se prevé que las Constituciones puedan ser modificadas o, mejor dicho, revisadas (130). Ahora bien, situados en una posición límite en la cual tanto la adopción del Jefe de Gabinete como de la moción de censura para los ministros representan modificar la forma de gobierno presidencial, cabría preguntarnos ahora ¿de verdad se puede realizar una reforma de tal magnitud a través del constituyente permanente consagrado en el artículo 135 de la Constitución mexicana? Firmemente consideramos que el cauce propuesto por la Ley para la *Reforma del Estado* a fin de realizar una reforma constitucional con estas características no es el correcto, pues una reforma a la Constitución en los términos que señala la citada Ley sería prácticamente una reforma integral a la misma.

Si de verdad en México la expresión de la voluntad soberana corresponde *esencial y originariamente* al pueblo, según mandato expreso del artículo 39 constitucional, entonces igualmente podemos afirmar que para ello sería necesaria una Asamblea constituyente en México, ya que

(130) MORBIDELLI, Giuseppe, «La costituzione», en Giuseppe MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI (coords.): *Diritto pubblico comparato*, Turín, Giappichelli, 2004, p. 73.

una reforma integral que partiera del artículo 135 constitucional tendría pocas posibilidades de proceder de un consenso lo suficientemente amplio, pues se pasaría por alto que enormes capas ideológicas carecen de representación parlamentaria más o menos proporcional, con lo cual ésta terminaría por reincidir en la imposición y en la simulación como cauces pretendidamente jurídico-constitucionales. Por ello, sería imperativa una Asamblea Constituyente con representantes electos directamente por el pueblo con la misión de redactar un nuevo texto constitucional (131).

Una reforma integral de la Constitución en el marco del art. 135, como la que pretende la Ley para la Reforma del Estado, ciertamente dependerá de la capacidad de diálogo y negociación entre los actores políticos. Es necesario tener presente aquello que ZAGREBELSKY denomina la «paradoja de la reforma constitucional», y que concretamente consistiría en la necesidad de la mayor integración política posible para lograr una reforma que tiene como finalidad paliar precisamente una desintegración política (132). De ahí que se pueda concluir afirmando que al igual que cualquier otro proceso de revisión constitucional en el mundo, la suerte del proceso de la Reforma del Estado en México es realmente incierta.

(131) 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 David CIENFUEGOS y Alejandro LÓPEZ (coords.): *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2005, pp. 189-220.

(132) Gustavo ZAGREBELSKY afirma con gran capacidad de síntesis que cualquier reforma constitucional requiere aclarar dos cuestiones estrictamente conectadas una con la otra: que el contenido de la finalidad de la modificación constitucional, de hecho, no puede definirse concretamente sin tener en cuenta las posibilidades reales para la modificación, y, por lo tanto, la posibilidad para dicha modificación debe valorarse necesariamente respecto al propio contenido de finalidad de la reforma. En otras palabras, de ahí se deriva lo que él denomina la «paradoja de la reforma constitucional», y que se expresa en que la exigencia de la reforma nace de la disgregación del proceso de integración política, pero igualmente para que una reforma constitucional prospere se requiere de la mayor integración política posible; de manera que, cuanto mayor sea la disgregación política mayor será la necesidad de la reforma, pero así también mayor será la dificultad para la reforma. ZAGREBELSKY, Gustavo, «Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione», en *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto. In onore di Vezio Crisafulli*, t. II, Padua, Cedam, 1985, pp. 915-935.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AJANI, Gianmaria, *Il modello post-socialista*, Turín, Giappichelli, 1996.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, «Prólogo» a MARTÍNEZ ELIPE, León, «Fiscalización Política del Gobierno, en *Tratado de Derecho Parlamentario*, Navarra, Aranzadi, 2000.
- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad de Argentina, 1995.
- «Control parlamentario», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1994.
 - «Control Parlamentario», en Manuel ARAGÓN (coord.): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Madrid, Civitas, 2001.
 - «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, UNED, N.º 23, Madrid, 1986.
 - «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, Madrid, 1987.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. «El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado», en *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., «Acción del gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», en *Documentación Administrativa*, N.º 246-247, Madrid, 1997.
- «Altos cargos y control parlamentario», en *Claves de Razón Práctica*, N.º 82, Madrid, 1998.
 - «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (Una reflexión a partir de la experiencia española)», en *La división de poderes: El Gobierno*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000.
 - «El nuevo fantasma europeo», en *Sistema*, Madrid, 1994, N.º 118-119.
- BOGNETTI, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Turín, Giappichelli, 1994.
- CAPO GIOL, J.; COTARELO, R.; LÓPEZ GARRIDO, D.; SUBIRATS, J., «By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes», en LIEBERT, y COTTA (eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Londres, Pinter, 1990.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000.
- *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005.

- CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.
- «Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina» en *Revista General de Derecho Público Comparado*, Madrid, N.º 1, 2007.
 - *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno, 1978.
 - «Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado», en Diego VALADÉS y Miguel CARBONELL (coords.): *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.
 - «México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?», en *Cuestiones constitucionales*, México, N.º 1, 1999.
- COING, Helmut, *Fundamentos de filosofía del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1961.
- CONSTANTINESCO, L. J. *Introduzione al Diritto Comparato*, Turín, Giappichelli, 1996.
- CORCUERA ATIENZA, Javier, «El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites», en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997.
- DAVID, René, y JAUFFRET-SPINOSI, Camille, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padua, CEDAM, 1994.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro, «Presentación», en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.
- «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, N.º 44, Madrid, 1985.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa, 1983.
- «La función de control en los parlamentos de fin de siglo», en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
 - *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell' opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milán, Giuffrè, 1973.
- DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua española*, Real Academia Española, Madrid, 1984.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.
- ELIA, Leopoldo, «Governo (forme di)», en *Enciclopedia del diritto*, t. XIX, Milán, Giuffrè, 1970.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre las funciones del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa, 2004.

- «Presentación», en Alfonso JIMÉNEZ, Cuauhtémoc de DIENHEIM y Miguel Ángel ERAÑA SÁNCHEZ (coords.): *Tópicos de Derecho Parlamentario*, México, UNAM, 2007.
- 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 David CIENFUEGOS y Alejandro LÓPEZ (coords.): *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2005.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, «Prólogo» a TORRES MURO, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de B. M. Guetzévitch)», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, No.4, t. XC, 1985.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1993.
- «Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa», en Pedro TORRES ESTRADA (comp.): *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, México, Limusa, 2006.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 1999.
- FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la Sociedad Industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- «Problemas Constitucionales del Estado Social», en *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- GARCÍA, Eloy, «La revisión de la Constitución en España», en Eduardo ROZO ACUÑA (coord.): *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Nápoles, Esi, 1999.
- GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, «Mayoría, minoría y control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, «Control parlamentario», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, «División de poderes», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario de sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.
- *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José, «Televisión y democracia», en José ASENSI SABATER (coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997.
- GORLA, Gino, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milán, Giuffrè, 1981.

- GRIMM, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2006.
- GUERRERO SALOM, Enrique, «La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas», en J. L. PANIAGUA SOTO y J. C. MONEDERO (coords.): *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- HESSE, Konrad, «Concepto y cualidad de la Constitución», en *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- HOLMES, Stephen, «Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia», en Gustavo ZAGREBELSKY, Pier Paolo PORTINARO, y Jörg LUTHER (coords.): *Il futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P. *La terza ondata: i processi di democratizzazione alla fine del 20. secolo*, Bolonia, Il Mulino, 1995.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, «El Parlamento en la época de los Ejecutivos fuertes», en J. CANO BUENO y A. PORRAS NADALES (coords.): *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994.
- LAMBERT, Jacques, *América Latina*, Ariel, Barcelona, 1970.
- LARENZ, Karl, *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica*, Madrid, Civitas, 1985.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *El sentimiento constitucional (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, Reus, 1985.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MARQUEZ RÁBAGO, Sergio, «En busca de la cifra perdida: Cuadros de reformas por Regímenes Presidenciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000», en *Revista Derecho y Cultura*, No. 2, México, 2000-2001.
- MATTEI, Ugo y MONATERI, Pier Giuseppe, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padua, CEDAM, 1997.
- MEZZETTI, Luca, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento costituzionale*, Padua, CEDAM, 2003.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, Madrid, España, 1931.
- *Modernas Tendencias de Derecho Constitucional*, Madrid, Reus, 1934.
- MORBIDELLI, Giuseppe, «La costituzione», en Giuseppe MORBIDELLI, Lucio PGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI (coords.): *Diritto pubblico comparato*, Turín, Giappichelli, 2004.

- MORTATI, Constantino, *Lezioni sulle forme di governo*, Padua, CEDAM, 1973.
- NEUSTADT, Richard, *Presidential Power. The Politics of Leadership. From FDR to Carter*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1980.
- NÚÑEZ TORRES, Michael, *La capacidad legislativa del Gobierno desde el concepto de Institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, 2006.
- OLLERO, Carlos, *El Derecho Constitucional de la Postguerra*, Barcelona, Bosch, 1949.
- PALLOTA, Gino, *Il controllo politico del parlamento sul governo*, Roma, Macchia, 1954.
- PEGORARO, Lucio, «Forme di governo, definizioni, classificazioni», en Lucio PEGORARO, Angelo RINELLA (coords.): *Semipresidenzialismi*, Padua, CEDAM, 1997.
- «Il diritto pubblico comparato tra scienza e metodo», en Giuseppe MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI: *Diritto Pubblico Comparato*, Turín, Giappichelli, 2004.
 - «Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche», en Roberto SCARCIGLIA y Fabio PADOVINI (coords.): *Diritto e Università. Comparazione e formazione del gurrista nella prospettiva europea*, Padua, CEDAM, 2003.
 - *Le interrogazioni parlamentari nel quadro dell'attività ispettiva del Parlamento italiano. Riflessioni comparatistiche*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el día 26 de febrero de 2007.
- PEGARARO, Lucio y BALDIN, Sirena, «Costituzioni e qualificazioni egli ordinamenti. Profili comparatisti», en Luca MEZZETTI y Valeria PIERGIGLI (coords.): *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Turín, Giappichelli, 1997.
- PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Diritto Pubblico Comparato. Profili metodologici*, Padua, CEDAM, 2007.
- *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato, Metodologie di ricerca*, Padua, CEDAM, 2002.
- PÉREZ CALVO, Alberto, «Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional», en *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.
- PIZZORUSSO, Alejandro, *Corso di diritto comparato*, Milán, Giuffrè, 1983.
- *Sistemi Giuridici Comparati*, Milán, Giuffrè, 1995.
- PORRAS NADALES, A. y CANO BUESO, J. «Introducción: La posición del Parlamento ante los problemas de consolidación de las democracias contemporáneas», en *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994.

- PRIETO SANCHÍS, Luis, «Neoconstitucionalismo», en *Diccionario de derecho constitucional*, Miguel CARBONELL (coord.) México, UNAM, Porrúa, 2002.
- «Neoconstitucionalismo y ponderación judicial», en Miguel CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003.
- RINELLA, Angelo, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Turín, Giappichelli, 1997.
- *Lo «Statuto costituzionale» dell' opposizione parlamentare*, Trieste, E.U.T., 1999.
- ROLLA Giancarlo y CECCHERINI, Elenora, *Scritti di Diritto Costituzionale Comparato*, Génova, ECIG, 2005.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, «Control parlamentario», en *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993.
- «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en A.A.V.V.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- RUIZ RICO, Juan J. «El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de poderes», en Juan CANO BUESO (coord.): *Parlamento y Sociedad en Andalucía*, Sevilla, 1988.
- SACCO, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, Turín, Giappichelli, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonia, Il Mulino, 2000.
- SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- SICARDI, Stefano, *Maggioranze, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milán, Giuffrè, 1984.
- STEIN, Eckhart, *Derecho Político*, Madrid, Aguilar, 1973.
- TIMOTEO, Marina, *Circolazione di modelli e riforme giuridiche: il caso est-asiatico*, Bolonia, Bonomo, 2005.
- TORRES ESTRADA, Pedro, «Las tendencias del derecho constitucional en México», en Pedro TORRES ESTRADA (comp.): *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, México, Limusa, 2006.
- TOSI, Silvano, *Diritto parlamentare*, Mián, Giuffrè, 1974.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.
- VANOSI, Jorge Reinaldo, «Democracia constitucional: pluralismo y control», en Manuel RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Labor, 1978.

- *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- VOLPI, Mauro, *Democrazia Costituzione equilibrio tra i poteri*, Turín, Giappichelli, 2005.
- «Esiste una forma di governo semipresidenziale?», en Lucio PEGORARO, Angelo RINELLA, (coords.): *Semipresidenzialismi*, Padua, CEDAM, 1997.
- *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Turín, Giappichelli, 1998.
- «Le classificazione delle forme di governo», en MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI: *Diritto Pubblico Comparato*, Turín, Giappichelli, 2004.
- «Le forme di governo», en MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Antonio REPOSO, Mauro VOLPI: *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1995.
- «Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali», en Silvio GAMBINO (coord.): *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Remini, Maggioli, 1997.
- WATSON, Alan, *Il trapianto di norme giuridiche. Un «approccio» al diritto comparato*, Nápoles, Edizioni scientifiche italiane, 1984.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, «Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione», en *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto. In onore di Vezio Crisafulli*, t. II, Padua, Cedam, 1985.
- «Considerazioni sull'uso della comparazione negli studi di Diritto costituzionale italiano», en Rodolfo SACCO (coord.): *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Milán, Giuffrè, 1980.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 1989.
- ZWEIGERT, Honrad y KÖTZ, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, Milán, Giuffrè, 1998.