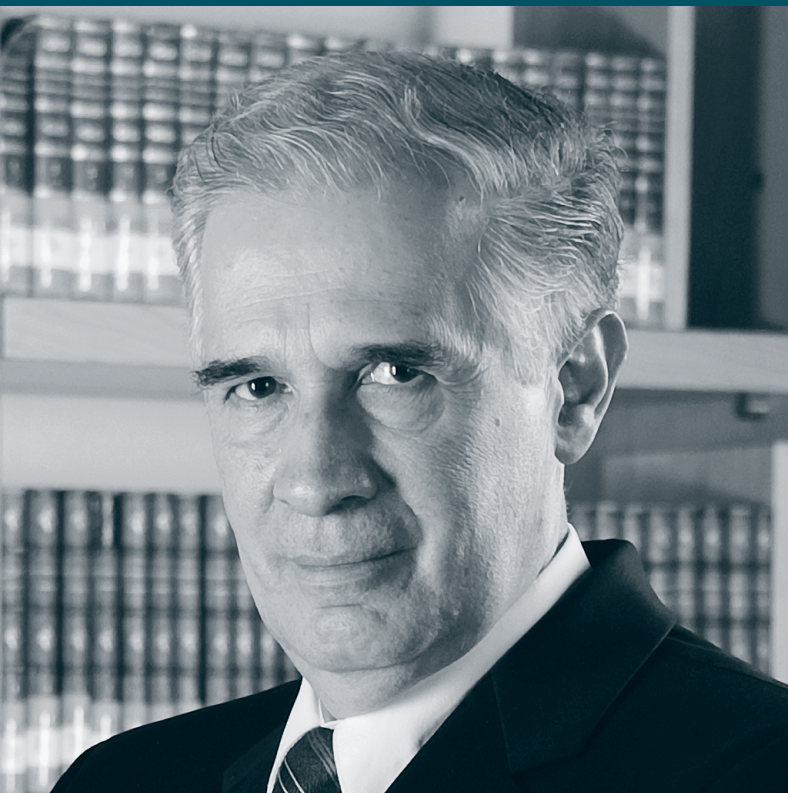


**DIEGO VALADÉS**  
**INSTRUMENTOS DE CONTROL  
PARLAMENTARIO EN LOS SISTEMAS  
PRESIDENCIALES LATINOAMERICANOS**

**DISCURSO DE INGRESO**

**HÉCTOR FIX-ZAMUDIO**

**RESPUESTA**



**EL COLEGIO NACIONAL**



INSTRUMENTOS DE CONTROL  
PARLAMENTARIO EN LOS SISTEMAS  
PRESIDENCIALES LATINOAMERICANOS

---



DIEGO VALADÉS

Diego Valadés

INSTRUMENTOS DE CONTROL  
PARLAMENTARIO  
EN LOS SISTEMAS  
PRESIDENCIALES  
LATINOAMERICANOS  
DISCURSO DE INGRESO  
(12 de febrero de 2007)

SALUTACIÓN

Leopoldo García-Colín Scherer

RESPUESTA

Héctor Fix-Zamudio



EL COLEGIO NACIONAL

México, 2016

JL963

V35 2016

Valadés, Diego, 1945-

Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos: discurso de ingreso, 12 de febrero de 2007 / Diego Valadés; Leopoldo García-Colín Scherer, salutación; Héctor Fix-Zamudio, respuesta. — Primera edición, segunda edición. — México: El Colegio Nacional, 2016  
85 páginas: fotografías a color; 17.5 centímetros.  
ISBN 978-607-724-152-2

1. Cuerpos legislativos — América Latina. 2. Poder legislativo — América Latina. 3. Práctica parlamentaria — América Latina. 4. Ciencia política — América Latina. I. García-Colín Scherer, Leopoldo, 1930-2012, salutación. II. Fix-Zamudio, Héctor, 1924-, respuesta. III. Discurso de ingreso. IV. El Colegio Nacional.

Primera edición: 2007

Segunda edición: 2016

D. R. © 2016. El Colegio Nacional  
Luis González Obregón 23, Centro Histórico  
C. P. 06020, Ciudad de México  
Teléfonos: 5789 4330 • 5702 1878

ISBN: 978-607-724-152-2

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

Correos electrónicos: [publicaciones@colnal.mx](mailto:publicaciones@colnal.mx)  
[editorial@colnal.mx](mailto:editorial@colnal.mx)  
[contacto@colnal.mx](mailto:contacto@colnal.mx)

[www.colnal.mx](http://www.colnal.mx)

PALABRAS DE SALUTACIÓN

Leopoldo García-Colín Scherer



El doctor Leopoldo García-Colín Scherer dando la bienvenida al doctor Diego Valadés.



Para dar inicio a esta sesión voy a presentar a los miembros del presidium:

SEÑORA LICENCIADA JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA,  
*Secretaria de Educación Pública*

DOCTOR JOSÉ ENRIQUE VILLA RIVERA,  
*Director general del Instituto  
Politécnico Nacional*

DOCTOR FRANCISCO BOLÍVAR ZAPATA,  
*Presidente en turno saliente de este Colegio*

DOCTOR EUSEBIO JUARISTI,  
*Presidente en turno siguiente*

SEÑORAS Y SEÑORES:

En primer lugar agradecemos enormemente a la señora secretaria de Educación Pública que haya asistido hoy con nosotros.

Estamos aquí reunidos para dar la bienvenida al Colegio al doctor Diego Valadés, un brillante exponente de lo que es la jurisprudencia en México. Es claro tanto de su obra escrita, como de su trayectoria profesional, que es un hombre que mercedamente debe estar en este Colegio. Y digo esto no nada más por la razón de su trayectoria. Para nosotros esta noche es un hecho singular; un hecho que casi le llamaría yo de regocijo y voy a explicar por qué. La jurisprudencia en este Colegio tiene una historia un tanto particular. Ya entre los miembros fundadores hubo uno a quien a veces se le considera educador, otras veces jurista, pero que quizá reunió ambas facultades y características del ejercicio del conocimiento, que fue don Ezequiel Chávez. Ezequiel Chávez, ciertamente, como jurista fue el responsable del decreto que creó a la Universidad Nacional de México en 1910, de la cual fue rector dos veces, en 1910 y en 1923. Además, en su biografía claramente está

establecido el hecho de que fue redactor de muchas leyes; eso lo hace pertenecer al campo de la jurisprudencia. Transcurrieron algunos años desde su fallecimiento en 1946, hasta el ingreso de la primera persona que constituyó lo que voy a llamar la pléyade de los juristas de esta institución, don Eduardo García Máynez. Eduardo García Máynez fue electo en 1957 e ingresó al Colegio en 1958. Dos años después, en 1960, ingresa don Antonio Gómez Robledo, posteriormente en el año de 1972 ingresan otros dos brillantes juristas, el licenciado Antonio Carrillo Flores y, casi simultáneamente, el doctor Alfonso García Robles, quien diez años después recibiría el Premio Nobel de la Paz. Finalmente, en el año de 1974 ingresa don Héctor Fix-Zamudio, a quien tenemos afortunadamente todavía con nosotros y quien ha sido realmente el responsable y que ha llevado sobre sus hombros el cultivo y difusión de la jurisprudencia en esta institución.

Por eso dije que esta noche es singular ya que es motivo no sólo de orgullo, sino de satisfacción que ingrese en este Colegio, después de treinta y dos y pico de años, otro jurista que, insisto, es una verdadera autoridad en el campo de las ciencias del derecho. Con eso El Colegio tiene la satisfacción de vivir el hecho de que vamos a tener una continuidad por muchos años en la difusión de la jurisprudencia que en este país y en esta sociedad tanto se necesita. Cuántos habitantes de este país no tienen la más remota idea de lo que es la jurisprudencia. La labor fundamental de este Colegio, que es la difusión del conocimiento, se ve ampliamente reforzada en esta materia con el ingreso del doctor Valadés. Estoy seguro de que él va a encontrar aquí el ambiente, la atmósfera necesaria para que pueda realizar de manera muy efectiva esta tarea: difundir ante la sociedad de este país los logros de esta materia tan importante. Por lo tanto, a nombre mío y de mis colegas, quiero

extender la más cordial y calurosa bienvenida al doctor Diego Valadés, a quien le cedo la palabra para que nos presente su discurso inaugural.



INSTRUMENTOS DE CONTROL  
PARLAMENTARIO EN LOS SISTEMAS  
PRESIDENCIALES LATINOAMERICANOS

Diego Valadés



El doctor Diego Valadés pronunciando su discurso de ingreso a El Colegio Nacional.



Este venerable Colegio Nacional fue fundado en el contexto de lo que se conoce como una etapa de reconciliación histórica. Por primera vez en una misma institución, científicos, humanistas y artistas habrían de compartir proyectos y colaborar en actividades, dejando atrás las diferencias ideológicas que acompañaron al magno proceso revolucionario, y superando la insularidad entre las dos culturas, en palabras de C. P. Snow.

El 15 de mayo de 1943, día de su formal instalación, don Alejandro Gómez Arias dijo que se asistía a “un acto de unidad del que dimana optimismo en medio de las tinieblas”. A continuación, don Antonio Caso subrayó que El Colegio estaba llama-

do a complementar las tareas realizadas entonces por la Universidad Nacional Autónoma de México.

La fecunda labor de El Colegio Nacional ha contribuido al esplendor de la cultura mexicana. Al reconocer lo que esta institución simboliza, expreso mi gratitud por la generosa disposición que sus integrantes han tenido al invitarme a trabajar a su lado. Valoro la magnitud del honor que se me confiere y del compromiso que contraigo.

Tiene para mí un significado especial asumir esta responsabilidad ante numerosos protagonistas de la cultura mexicana, y ante miembros de mis dos familias: la civil y la académica; en la primera me alientan la inspiradora compañía de mi esposa y de mis hijos, y la efusiva relación con quienes me vinculan la ascendencia o la afectividad; con la segunda llevo décadas compartiendo afanes y convicciones.

En especial refrendo mi agradecimiento a don Héctor Fix-Zamudio, maestro admirado, por haber aceptado dar respuesta a

estas palabras, y quiero evocar con emoción al más reciente de los colegiados desaparecidos: el inolvidable don Ramón de la Fuente. Este ensayo, del que sólo presento una síntesis, está dedicado a su memoria.

## 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Mi ocupación profesional ha sido el estudio del derecho constitucional comparado y de la teoría de la Constitución. En esta ocasión me referiré a los instrumentos parlamentarios de control político en los sistemas presidenciales. Para los efectos de la exposición entiendo como sistema presidencial aquel donde una misma persona ejerce la jefatura del Estado y del gobierno durante un periodo fijo. Los mecanismos parlamentarios a los que aludiré son: preguntas, interpelaciones, participación de los ministros en los debates congresuales, cuestión de confianza, moción de censura y disolución de los congresos.

Para determinar si estamos ante un sistema presidencial pleno o ante uno que sólo lo es en parte, se hace necesario co-tejar al menos cinco indicadores relacionados con el titular del gobierno:

- a) La forma de su elección.
- b) Los procedimientos para ejercer sus funciones.
- c) La duración de su encargo.
- d) Las responsabilidades a que está sujeto.
- e) La relación con el jefe del Estado.

Habiendo analizado esos factores, excluí del estudio a todos los Estados constitucionales donde existen sistemas cuyos perfiles corresponden a estructuras intermedias que los califican como *semi* o *cuasi* presidenciales o parlamentarios. Por tal razón no aludiré aquí a los sistemas de control aplicados en Finlandia, Francia o Portugal, por ejemplo. La base del estudio comparado que presento está integrada por países africanos, asiáticos y

europesos donde rigen sistemas presidenciales, y por los países iberoamericanos organizados conforme al constitucionalismo contemporáneo.

Por diversas circunstancias históricas, que no toca comentar ahora, el sistema presidencial se afirmó en América Latina a lo largo del siglo XIX. Desde su origen, los sistemas constitucionales adoptaron una posición rígida en cuanto a la separación de poderes. Uno de los efectos indeseados de esa decisión fue la intangibilidad de los titulares del poder ejecutivo.

De manera paradójica, en muchos sistemas el principio de separación de poderes dificultó las acciones de control político por parte de los congresos. El argumento ilustrado que había servido para configurar la autonomía del parlamento ante el monarca, resultó funcional para que los presidentes frenaran las acciones de control por parte de los congresos. Se aducía que cualquier intromisión de los órganos de representación política en la vida del

gobierno vulneraba el principio de separación de poderes. Ese instrumento para defender la libertad de los representantes ante el poder absolutista se transformó en un sucedáneo de la democracia.

Hoy, las experiencias propias y ajenas muestran que para racionalizar el ejercicio del poder se hace necesario que los órganos políticos del Estado desempeñen sus atribuciones de manera responsable y controlada; que sus relaciones obedezcan a un modelo de equilibrios que facilite su desempeño en beneficio de los gobernados, y que la desconcentración de sus funciones se lleve a cabo sin merma de su eficacia.

En numerosos textos se ha abandonado incluso la expresión “separación” o “división” de poderes. Es el caso de las constituciones de Chile (al referirse al gobierno y al Congreso elude calificarlos como “poder” y reserva esta voz sólo para el “poder judicial”), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Panamá, en nuestro hemisferio, y de España (como en el ejemplo

chileno, también reserva la locución *poder* para el judicial), Finlandia, Francia y Portugal, en Europa. En Sudáfrica ocurre otro tanto.

En una etapa reciente del desarrollo institucional latinoamericano se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político, y se ha conferido a los congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. Este proceso se consolidó desde la conclusión de la Guerra Fría. Antes, durante el periodo que medió entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín, América Latina fue escenario recurrente de dictaduras, en su mayoría castrenses, que aprovechaban las tensiones bipolares de la época. Incluso en los países que no sufrieron la presencia de una dictadura militar, como México, se optó por mantener una serie de limitaciones a la democracia electoral que repercutieron en el debilitamiento del sistema representativo.

Merced a una serie de cambios políticos y culturales, en la actualidad la mayor parte de los Estados que han optado por sistemas presidenciales cuentan con múltiples elementos de control parlamentario. Así ocurre en los sistemas euroasiáticos y en diversos países de derecho islámico, si bien perviven casos como el de Indonesia, con un presidencialismo tradicional de cuño autoritario.

Al adoptar un nuevo entendimiento de separación de funciones y de competencias y asociarlo con la responsabilidad política, se retoma y actualiza la idea clásica y moderna de los equilibrios, preludiada por Polibio y culminada por Montesquieu.

Veamos ahora un panorama de las instituciones contemporáneas de control en particular.

## 2. VOTO DE CONFIANZA

La Constitución estadounidense faculta al Congreso para ratificar numerosos nombra-



mientos. Con ese precedente, en los sistemas presidenciales latinoamericanos se generalizó la ratificación congresual de algunas designaciones hechas por el Ejecutivo. Sin embargo, debe distinguirse entre la ratificación de los titulares de ciertos cargos, y el voto de confianza para los integrantes del gabinete.

La ratificación es una decisión del Congreso para confirmar a una persona en el ejercicio de una función administrativa, técnica, judicial, diplomática o de mando militar. En este caso el Congreso se basa en el cumplimiento de los requisitos profesionales y éticos exigibles para desempeñar un cargo específico. La confianza, en cambio, sólo se expresa en cuanto al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y en ocasiones involucra el apoyo congresual para un programa o para un conjunto de medidas gubernamentales.

A diferencia de la moción de censura que, como se verá, surge del seno parla-

mentario, la declaración de confianza corresponde a una petición dirigida por el gobierno al Congreso. En algunos sistemas esta petición es obligada, como cuando el presidente expone ante el órgano de representación su plan de trabajo, de cuya aprobación depende la integración del gabinete.

La expresión de confianza hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado. Esto tiene una dimensión adicional cuando el Estado hace frente a desafíos, internos y externos, que obligan a tomar decisiones cuya magnitud reclama el concurso de todas las corrientes y tendencias. En estas oportunidades un voto de confianza es una manifestación de la unidad del Estado.

El voto de confianza está previsto, por ejemplo, en las constituciones de Perú y de Uruguay, en América Latina; de Bielorrusia, Georgia, Rusia, Turquía y Ucrania, en Europa, y de Armenia, Azerbaiyán, Irán, Kazajstán y Pakistán, en Asia.

### 3. PREGUNTAS, INTERPELACIÓN Y MOCIÓN DE CENSURA

Las preguntas parlamentarias constituyen el medio de control más frecuentado. A través de ellas se solicita información al gobierno. Su inocuidad es aparente, porque la veracidad y la oportunidad de las respuestas son un factor que franquea las conductas cooperativas entre los órganos del poder. Una contestación bien articulada permite al agente gubernamental influir en la disposición anímica de sus interlocutores y trascender a la opinión pública. El contenido de la pregunta también califica a quien la formula, y deja ver su nivel general de información y de agudeza. En otras palabras, en los congresos donde existen periodos de preguntas se tiende a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos del poder.

La interpelación, a su vez, es la forma de controvertir acerca de una política o de una decisión gubernamental. A partir de las

precisiones formuladas por los ministros, se abre un debate del que en algunos sistemas y en casos extremos puede desprenderse una moción de censura.

En los diversos sistemas constitucionales la moción de censura tiene una doble dimensión: puede traducirse en la reprobación de un ministro o del gabinete completo. En los sistemas parlamentarios, la censura ocasiona la caída del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales presenta una amplia gama de trámites y de efectos que no siempre implican la remoción de los ministros censurados.

La moción de censura representa la forma más categórica de responsabilidad política y es la institución de origen parlamentario de mayor implantación en los sistemas presidenciales contemporáneos. En América Latina doce constituciones<sup>1</sup> la

<sup>1</sup> Las de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La Constitución chilena, en el artículo 52, alude a la responsabilidad política de los ministros, si bien no precisa el procedimiento para hacerla efectiva.

han adoptado, con diversas variantes. Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura se encuentra acogida en otras tres constituciones.<sup>2</sup> Sólo en Bolivia y en México no existen formas de responsabilidad política exigibles al gabinete. En cuanto a los países europeos y asiáticos, la moción se aplica, por ejemplo, en Armenia, Georgia, Irán, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.

#### 4. PRESENCIA DE LOS MINISTROS EN EL CONGRESO

Existen cuatro casos en los que se produce la presencia de los ministros en el Congreso: cuando son requeridos por el órgano legislativo; cuando deben comparecer de manera periódica; cuando presencian los debates, y cuando ejercen la facultad de participar en ellos. De estas cuatro moda-

<sup>2</sup> Las de Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

lidades, la más extendida es la primera; está prevista en todas las constituciones democráticas actuales, con raras excepciones como la de República Dominicana.<sup>3</sup> La asistencia con regularidad es obligatoria en Argentina y en Perú; en Bolivia es posible presenciar los debates pero sin intervenir en ellos, y el desarrollo más importante se registra en los casos donde se permite a los ministros intervenir con libertad en los debates. Así sucede en diez países latinoamericanos,<sup>4</sup> además de Filipinas, Irán y Uzbekistán, entre otros.

La intervención de los ministros en la tribuna parlamentaria auspicia que el inter-

<sup>3</sup> Argentina (artículo 71), Brasil (artículo 50), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), El Salvador (artículo 132), Ecuador (artículo 179), Guatemala (artículo 168), Honduras (artículo 205), México (artículo 93), Nicaragua (artículo 151), Panamá (artículo 155), Paraguay (artículo 193), Perú (artículo 129), Uruguay (artículo 119), Venezuela (artículo 223).

<sup>4</sup> Argentina (artículos 100 y 106), Brasil (artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Ecuador (artículo 179), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículo 38), Venezuela (artículo 245).

cambio de puntos de vista sea más intenso, y contribuye a la centralidad política de los congresos. Su participación en los debates les ofrece una oportunidad de adiestramiento en la argumentación pública que resulta muy valiosa en los sistemas abiertos. Se mitiga, así, la inercia del comportamiento burocrático y del ejercicio críptico del poder que ha sido una constante en los sistemas presidenciales. A su vez, los representantes nacionales disponen de mejor información y conocen de primera fuente los criterios que orientan las decisiones gubernamentales. Ésta es una experiencia incipiente, pero prometedora, para renovar los sistemas presidenciales contemporáneos.

En los sistemas que no han dado ese paso la relación entre la sociedad y sus gobernantes está sujeta al espacio que los medios de comunicación les quieran facilitar, confiriéndoles una influencia que no se ve compensada por la que también conviene asignar a los congresos.

La intervención de los ministros en los debates se ha generalizado como práctica parlamentaria en los sistemas presidenciales, incluso sin que exista previsión constitucional. En el caso mexicano, desde 1934 el Reglamento del Congreso (artículo 53) faculta a los secretarios para intervenir en los debates cuando ellos decidan; pero ninguno ha hecho uso de esa atribución en los últimos cincuenta años.

## 5. DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

En Perú, Uruguay y Venezuela el Congreso puede ser disuelto. Otro tanto sucede en Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Esta medida extrema se explica en los sistemas parlamentarios pero resulta exorbitante en los presidenciales. En un sistema parlamentario la moción de censura implica la remoción de quien encabeza el gobierno, pero tal cosa nunca sucede en los sistemas presidenciales.



En los sistemas parlamentarios la disolución tiene por objeto llevar un diferendo político ante el electorado para que los ciudadanos decidan, en última instancia, acerca de la permanencia del titular del gobierno. Esto no ocurre en los sistemas presidenciales aun cuando las constituciones prevean la existencia de un gabinete que pueda ser removido por el Congreso. En los sistemas presidenciales la disolución del Congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura con efectos limitados.

La inclusión de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario debe contemplarse como un medio para compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos de matriz presidencial, no para acentuar las debilidades de los congresos.

En la Federación Rusa la Constitución permite al presidente la disolución de la

Duma cuando ésta censura al gobierno por una segunda ocasión en el lapso de tres meses. En este caso la sola posibilidad de disolución ha afectado las relaciones entre los órganos del poder, produciendo en la práctica un sistema presidencial hipertrófico. Experiencias similares se registran en los casos sirio, turco y ucraniano.

En cuanto a América Latina, en Uruguay existe una larga tradición de imponer límites al poder presidencial, de suerte que la perspectiva de disolver el Congreso no significa un riesgo mayor; en Perú, en cambio, el sistema de doble vuelta para la elección presidencial a veces ocasiona una cierta fragmentación en el Congreso que dificulta el ejercicio de las facultades de control parlamentario, máxime ante el riesgo de que el presidente lo disuelva movido por la expectativa de que una nueva elección favorezca a su partido; en Venezuela, a su vez, la acentuada naturaleza plebiscitaria del sistema actúa como

un factor intimidatorio que limita la capacidad controladora del Congreso.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

La polémica sobre el sistema presidencial tiene múltiples aristas, pero más que plantear el cambio del sistema a partir de las inconsistencias y defectos que caracterizan su historia, se discute la posibilidad de renovarlo y racionalizarlo, para hacerlo más estable y menos arbitrario. Éste es el propósito que se persigue donde se han incorporado algunas instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios.

El diseño de esos instrumentos debe realizarse con un cálculo riguroso de los efectos deseables, a efecto de evitar tanto los desbordamientos que conviertan la política parlamentaria en un espectáculo frívolo, cuanto la rigidez que haga inaplicables los mecanismos de control polí-

tico. Se debe tener presente que no hay soluciones jurídicas perfectas, y que todo sistema de controles políticos exige una valoración objetiva de sus ventajas y de sus riesgos potenciales, para sortear resultados contraproducentes. El empleo de los controles exige precauciones que aseguren su efectividad y su seriedad.

En algunos casos la falta de consecuencias jurídicas de los mecanismos de control hace de éstos una especie de instituciones de opinión, en tanto que sus efectos se contraen a expresar puntos de vista que, en el mejor de los casos, auspician o fortalecen la formación de corrientes políticas. Es verdad que en una democracia representativa incluso el hecho de que se emita y generalice una posición tiene importancia, pero el funcionamiento de las instituciones políticas demanda un mínimo de eficacia. Además, cuando los actos de control producen consecuencias prácticas, sus autores tienden a aplicarlos con mayor responsabilidad, mientras que el ejercicio de

los controles que sólo tienen un alcance declarativo propicia un exhibicionismo adverso a la sobriedad de una democracia madura.

Los efectos de los controles políticos están relacionados con la mayoría que prevalezca en el órgano de representación. En los sistemas parlamentarios es indispensable que el gobierno cuente con el apoyo de ese órgano, así se trate de un gobierno en minoría, mientras que ese soporte político es conveniente pero no imprescindible en los sistemas presidenciales, aun en los casos en que se requiere la confianza del Congreso para la investidura del gabinete o de quien lo encabeza.

Así parezca una paradoja, en los sistemas parlamentarios contemporáneos las interpelaciones y las mociones de censura tienden a ser menos frecuentes que en los presidenciales, pues en estos últimos su formulación no compromete la estabilidad del gobierno. Los controles políticos de origen parlamentario pueden ser más

flexibles en los sistemas presidenciales porque no ponen en peligro la permanencia del jefe de Estado y de gobierno. En estas condiciones no son un factor de inestabilidad política, como sí lo pueden ser en los sistemas parlamentarios.

Los modelos de control parlamentario adoptados hasta ahora por los sistemas presidenciales latinoamericanos proceden de una generación de normas europeas que procuró poner remedio a los excesos asamblearios, sobre todo a partir de las experiencias de la tercera y de la cuarta repúblicas francesas.

En cuanto a los sistemas presidenciales de algunos países euroasiáticos, las motivaciones para adoptar instrumentos procedentes de los parlamentos han sido otras. En buena parte de esos casos se ha transitado de formas autoritarias de ejercicio del poder, a esquemas de democratización progresiva. Al adoptar la organización presidencial combinada con controles parlamentarios se ha buscado una transición

gobernable, sin exponerse a un personalismo recidivante. Por eso buena parte de los Estados que estuvieron regidos por el derecho soviético adoptaron sistemas presidenciales con importantes elementos de control parlamentario. Otro tanto ocurre en varios países de derecho islámico.

El examen de las experiencias presidenciales contemporáneas permite advertir errores y aciertos en los diseños institucionales. Aunque parezca una contradicción, los controles parlamentarios pueden verse menos limitados en los sistemas presidenciales, porque ahí facilitan la relación entre el Congreso y el gobierno sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental. Estos controles contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

En buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes. Puede decirse, de manera análoga, que también los enunciados normativos en materia electoral precedieron a las prácticas electorales democráticas. La evidencia empírica disponible muestra que existen opciones viables que conducen a la racionalización de los sistemas presidenciales, sin exponer a las sociedades al fracaso.

La mera traslación de una gama de instituciones parlamentarias no reforma los sistemas presidenciales. En algunos casos ha sucedido lo opuesto: la sensación de frustración ante la falta de los resultados esperados afecta la percepción social de la Constitución y abate los niveles de confianza en las instituciones y en la política.



Las ventajas de incorporar instrumentos de control político procedentes del sistema parlamentario se pueden ver minimizadas por no hacer un análisis que permita advertir las posibles interacciones institucionales negativas.

De manera adicional conviene subrayar que los controles políticos de origen parlamentario suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende también controlado, con disciplina interna para que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos hay que contemplar los mecanismos que favorezcan la transparencia en cuanto a la estructura, el funcionamiento y la financiación de los partidos; que inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias que desconciertan a los ciudadanos, y que regulen fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.

Aun cuando suele distinguirse entre sistemas parlamentarios, presidenciales, semiparlamentarios y semipresidenciales, lo

cierto es que, con independencia de su denominación, todos los sistemas contruidos a partir de la segunda posguerra, y de una manera todavía más clara los que se han desarrollado o reformado después de 1989, tienden a incorporar elementos que atenúan las deficiencias y potencian las ventajas estructurales y funcionales de cada sistema, sin que se pretenda preservar una hipotética ortodoxia en el diseño de cada sistema. Salvo excepciones, en la actualidad no quedan sistemas que puedan considerarse “puros”, si se atiende a los modelos tradicionales en los que el parlamentario y el presidencial se inspiraron. En nuestro tiempo sólo hay sistemas gobernables y no gobernables, y por lo general los primeros tienden a adoptar tantos instrumentos operativos como la experiencia recomienda.

El fenómeno de la mundialización ha traído aparejado un inusitado intercambio de vivencias que incluyen las institucionales. La familiaridad con las formas de

gobierno existentes en el orbe es algo que caracteriza al ciudadano global de nuestra época. Ese ciudadano no distingue tanto las peculiaridades de cada sistema, cuanto su capacidad para producir resultados satisfactorios. Los índices de gobernabilidad miden las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, sin diferenciar entre los sistemas. Por eso lo que cuenta es que los asegure la gobernabilidad democrática, sin mirar el nomenclador que los encasille en una clasificación determinada. Los problemas de nuestro tiempo van más allá del nominalismo institucional; conciernen al realismo político y jurídico que permite a las sociedades alcanzar, consolidar y desarrollar sus democracias.

Una palabra final acerca de México.

Este año celebramos el sesquicentenario de la Constitución de 1857 y el nonagésimo aniversario de la carta de Querétaro. Ambas constituciones, en su momento, significaron un ejemplo para sus contem-

poráneos. Una, por secularizar el poder político; otra, por reconocer el poder social. Hoy, nuestra doctrina constitucional, apreciada por su seriedad y riqueza conceptual, se muestra unánime en cuanto a la necesidad de reformar la Constitución; ahora para consolidar el poder democrático.

Cuando se proceda a preparar esa reforma, convendrá tener en cuenta que los objetivos de un sistema constitucional bien construido incluyen tres binomios básicos: en cuanto a los gobernantes, el máximo de eficiencia y el mínimo de discrecionalidad; en cuanto a los gobernados, el máximo de libertad y el mínimo de inseguridad, y en cuanto a las relaciones sociales, el máximo de justicia y equidad y el mínimo de conflicto.

Los controles políticos contribuyen a alcanzar esos objetivos. Las corrientes actuales del constitucionalismo muestran avances que pueden servirnos como referencia, pero sin descartar que, una vez más, en México seamos capaces de adoptar soluciones que resultan de la más fe-

cunda combinación posible: imaginación y libertad.

En el horizonte de las instituciones constitucionales contemporáneas todavía falta la contribución mexicana, pero la fuerza cultural de nuestro país permite afirmar que no tardaremos mucho más sin dar la voz de presente.



RESPUESTA

Héctor Fix-Zamudio



El doctor Héctor Fix-Zamudio dando respuesta al discurso del doctor Diego Valadés.



SEÑOR PRESIDENTE EN TURNO  
DE EL COLEGIO NACIONAL.  
DOCTOR DIEGO VALADÉS RÍOS.  
ESTIMADOS COLEGAS Y ASISTENTES  
A ESTA CEREMONIA. AMIGOS TODOS:

Puede asegurar que en este día y este momento la comunidad jurídica de México y de Latinoamérica está de plácemes con el ingreso a este prestigiado Colegio Nacional de uno de sus más distinguidos colegas y amigos, me refiero al notable jurista mexicano Diego Valadés.

También puedo agregar que el agrado es mayor para los que somos integrantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Mé-

xico, varios de los cuales se encuentran aquí presentes, ya que Diego Valadés ha estado vinculado con nuestra comunidad durante muchos años y aun durante los períodos en los cuales desempeñó con gran dedicación y eficacia comisiones importantes en el servicio público, no dejó de realizar investigaciones jurídicas, no obstante la dificultad de tiempo, y nunca dejó de colaborar con el Instituto, al que regresó de nueva cuenta después de doctorarse con gran distinción en la Universidad Complutense de Madrid.

Además, debo agregar que su prolongada pertenencia a nuestra Universidad, en la que se desempeñó siempre con gran eficacia, culminó con sus importantes actividades académicas en este propio instituto al ser designado director del mismo en el año de 1998, mandato que fue renovado al terminar su primer período, finalizado en septiembre de 2005. Su actividad como promotor de eventos, congresos, simposios y publicaciones ha sido asombrosa y no

menos lo han sido sus publicaciones propias, no obstante su agotadora actividad al frente el propio instituto. Con todo cariño, sus colegas en esa comunidad le otorgamos el título de *Jefe Diego*, al tomar como referencia a un popular político contemporáneo del mismo nombre.

Finalmente y para no comentar el extenso currículum que apoyó su elección en este Colegio, sólo recuerdo que como brillante estudiante de la Facultad de Derecho de esta Universidad, fue uno de los primeros becarios del programa de preparación académica que fue promovido por el ilustre rector don Ignacio Chávez y posteriormente por el no menos distinguido rector ingeniero José Barros Sierra, y que permitió a nuestro instituto, que era muy pequeño entonces, enriquecerse con la incorporación de brillantes jóvenes que posteriormente han destacado en forma brillante tanto en el campo académico como en el servicio público.

Ahora me tomo el atrevimiento de comentar brevemente el brillante estudio que presenta nuestro nuevo colega para ingresar formalmente a nuestro Colegio, el cual, como todos ustedes habrán advertido, aborda un tema complicado pero de una gran actualidad, si se toman en cuenta las últimas experiencias, en ocasiones traumáticas, que hemos padecido los mexicanos en los años recientes. Con gran agudeza, el doctor Valadés hace referencia a la trágica experiencia histórica a partir de nuestra independencia de España, que tuvo varias etapas, algunas, las primeras, de una gran inestabilidad política a través de continuas revueltas, golpes de Estado y sucesión de gobiernos efímeros, que otorgaron vigencia esporádica a nuestra primera Constitución Política Federal, de 1824, no obstante el adelanto que significó en esa época tan agitada. El constituyente de 1856-1857, uno de los más destacados de nuestra historia constitucional, expidió la Carta Federal promulgada

el 5 de febrero de 1857, que significó un avance considerable en nuestra tormentosa vida política, pero que desde un principio encontró resistencias muy enconadas, incluso dentro del propio gobierno encabezado entonces por Ignacio Comonfort, y nos condujo a una contienda armada de tres años entre liberales y conservadores, hasta el triunfo de la República en 1861, gracias a la fortaleza de don Benito Juárez; pero la paz no duró mucho tiempo, pues se inició al año siguiente la invasión del ejército francés y la instauración del breve régimen imperial de Maximiliano de Habsburgo, que terminó trágicamente en el Cerro de las Campanas de la ciudad de Querétaro.

Perdón por mencionar estos hechos históricos por todos conocidos, pero es preciso resaltarlos, como lo hace el doctor Valadés en su documentada exposición, para explicar que la citada Constitución de 1857 significó un rompageguas en nuestra historia constitucional, pues debido a la

trágica experiencia del caudillismo de los numerosos presidentes, la mayoría de ellos militares, que padeció nuestro país con posterioridad a la Independencia, los constituyentes trataron de restringir las facultades del ejecutivo al insertar algunas instituciones tomadas del modelo del régimen parlamentario europeo que en esa época iniciaba su consolidación, tales como la supresión del Senado, la consagración del refrendo por parte de los secretarios de Estado y la prohibición del veto presidencial.

El presidente Juárez, quien durante la situación de emergencia que significó la guerra de Reforma y después la intervención francesa, gobernó con facultades extraordinarias y al restaurarse la vigencia de la Constitución, no consideró adecuadas las limitaciones al Ejecutivo establecidas por el Constituyente, inició una campaña política que culminó con una iniciativa presentada al Congreso unicameral, en 1869 para restablecer el régimen presidencial

en toda su extensión. No fue sino con posterioridad al fallecimiento de don Benito Juárez, en 1872, que su sucesor, don Sebastián Lerdo de Tejada, uno de sus colaboradores más cercanos, pudo promulgar en 1874 la reforma constitucional que permitió el restablecimiento del Senado y de las facultades que le había impuesto el texto original de la Constitución. Sin embargo, al llegar al poder el general Porfirio Díaz, con el lema irónico de la No Reección, aun cuando respetó este principio en una primera etapa, terminó por infringirlo y por el contrario estableció finalmente la reelección indefinida, que le permitió gobernar en forma autoritaria durante más de treinta años, pero con respeto aparente a la citada Carta Federal de 1857, a la que rindió un culto formal, pero de manera dictatorial, durante un largo período de tranquilidad pero de graves injusticias sociales.

En 1910 se inició un movimiento armado contra el gobierno dictatorial del gene-

ral Díaz, convocado por un líder civil, don Ignacio Madero, cuyas primeras victorias sobre el ejército federal produjeron la renuncia y salida del país de Porfirio Díaz, pero los revolucionarios se dividieron en varios grupos rivales, y cuando triunfó el encabezado por el general Venustiano Carranza como primer jefe del ejército constitucionalista, éste convocó a un Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro, en un principio para reformar y restablecer la vigencia de la Constitución de 1857, pero con ayuda de sus asesores abogados elaboró un proyecto que proponía una nueva Carta Federal, con modificaciones sustanciales, que fueron incrementadas por un grupo de constituyentes, encaminada a la solución de los graves problemas económicos y sociales. Dicha nueva Ley Fundamental, promulgada en el mismo día de la anterior, es decir el 5 de febrero de 1917, que todavía se encuentra en vigencia con sustanciales modificaciones posteriores, se ha califica-



do como la primera constitución social del mundo, que contrariamente a lo que era de esperarse, fortaleció todavía más al Ejecutivo, debido al temor de un predominio del Congreso Federal bicameral sobre el mismo.

En esta dirección influyó decisivamente el libro publicado por el notable jurista mexicano Emilio Rabasa, pocos años antes, no obstante que había figurado de manera preeminente en el régimen porfirista, y se encontraba fuera del país en el momento de reunirse el Constituyente de Querétaro, obra intitulada *La Constitución y la dictadura*, en la cual señalaba la necesidad de vigorizar constitucionalmente al Ejecutivo frente a una posible tendencia del Legislativo a limitar sus facultades, como lo hizo el texto original de la Carta de 1857, y este, entre otros factores, influyeron al Constituyente de Querétaro para que no intentara implantar nuevamente algunas instituciones tomadas del régimen parlamentario, y por el contrario limitó to-

davía más las del Congreso por medio de un solo período anual de reuniones legislativas, y atenuó la responsabilidad política del presidente de la República, al suprimir la causa establecida por la Constitución anterior de los posibles atentados graves del propio presidente contra la propia Carta Fundamental y la libertad electoral, por lo que únicamente puede ser enjuiciado por el Congreso por delitos graves del orden común, facultad que nunca se ha ejercido.

Con la instauración del régimen constitucional en 1917, que duró pocos años en virtud de la rebelión del general Álvaro Obregón, por cierto del mismo grupo político del presidente Carranza y que costó la vida a este último, se sucedieron varios presidentes como el mismo Obregón, quien como se recordará logró modificar la Constitución para establecer primero una, y después reelecciones indefinidas, pero quien fue asesinado antes de tomar posesión de un segundo período, situa-

ción que volvió a provocar luchas entre diversos caudillos militares revolucionarios, hasta que el presidente Plutarco Elías Calles, al terminar la última rebelión importante que fue reprimida, la del general Escobar en 1929, el mismo año reunió a los diversos caudillos para agruparlos en el Partido de la Revolución Mexicana, posteriormente Nacional Revolucionario y en definitiva Revolucionario Institucional, que funcionó como partido hegemónico durante siete décadas. En lo personal no estoy de acuerdo con el notable escritor peruano Mario Vargas Llosa, acerca de que en México dicho partido instauró durante esos años de predominio una dictadura perfecta, pues no se asemejaba a otros regímenes caudillistas latinoamericanos, especialmente de carácter castrense, ya que en primer término no se impuso un régimen de excepción, como en esos países hermanos, sino que se mantuvieron con pocas restricciones las libertades civiles (aun cuando limita-

das las políticas), y los presidentes militares fueron sustituidos por los civiles a partir del abogado Miguel Alemán en adelante. Tener todos estos antecedentes es necesario, como lo comprende el doctor Valadés, para entender la lenta evolución paulatina desde un régimen prácticamente unipartidista hacia un sistema pluralista, que es el que tenemos en la actualidad.

Dos juristas y politólogos importantes del siglo xx, el segundo todavía activo, el francés Maurice Duverger y el italiano Giovanni Sartori, al estudiar los partidos políticos coincidieron en sostener que la configuración y actividades de los propios partidos influían decisivamente en la realidad de los regímenes políticos, y por lo que se refiere a los partidos únicos o hegemónicos —y entre estos últimos mencionaban ambos el caso especial del Partido Revolucionario Institucional de México—, sostenían que su predominio y la inexistencia de otros partidos de oposición habían debilitado notoriamente a los

otros dos órganos del poder, el Legislativo y Judicial, de tal manera que el Ejecutivo se había convertido en un órgano predominante al que estaban subordinados los otros dos. Esto ocurrió durante varios decenios en nuestro país. En el libro clásico del distinguido jurista mexicano Jorge Carpizo, integrante de nuestro instituto —del que fue director—, intitulado *El sistema presidencial mexicano*, publicado por la Editorial Siglo XXI, con varias ediciones posteriores y traducido al italiano y al alemán, señala con precisión las facultades constitucionales y extraconstitucionales que ha impuesto la práctica, que convirtieron al presidente de la República en el factor determinante de la política nacional y su partido en el organismo que decidía sobre todos los nombramientos, tanto federales como locales e incluso los de elección popular, ya que durante este largo período los miembros del partido ganaban todas las elecciones de todos los cargos, lo que era calificado popular-

mente como “carro completo”. Pero con motivo de la revuelta política y estudiantil de 1968, que se resolvió trágicamente, las mentes más agudas del sistema que se encontraba en crisis, entre las que destacaba el brillante intelectual mexicano Jesús Reyes Heróles, planearon de manera gradual la reforma del régimen político que inició con las reformas constitucionales de diciembre de 1977, que abrieron en forma muy paulatina el sistema al introducir la representación proporcional en las elecciones federales de la Cámara de Diputados.

Esta reforma permitió, por una parte, legalizar los partidos de izquierda que habían actuado en la clandestinidad y la participación de manera activa de otras corrientes políticas, como Acción Nacional, conjuntamente con otros más pequeños, en las elecciones que llevaron algunos de sus miembros, al principio de manera muy modesta, a dicha Cámara Federal, que se amplió en las reformas constitucionales y legales que fueron perfeccionando

en pocos años el sistema político, hasta modificarlo profundamente en particular con la reforma de agosto de 1996, que implicó un cambio significativo, al establecer instituciones importantes para organizar y calificar las elecciones, lo que se logró de manera paulatina pero constante.

En efecto, al iniciarse la reforma de 1977, que no sólo introdujo la representación proporcional, sino también constitucionalizó los partidos políticos anteriormente regulados exclusivamente por las leyes electorales, al establecer en la Ley Suprema sus finalidades y objetivos, así como los derechos y prerrogativas de los mismos. A partir de entonces los avances electorales se aceleraron de manera progresiva, si se toma en consideración que se sustituyó paulatinamente el sistema tradicional de la autocalificación de los legisladores, tanto federales como locales y la calificación y la declaración de la elección del presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

por un nuevo régimen en el cual intervenía en la revisión del procedimiento y del resultado de las elecciones federales un organismo jurisdiccional, lo que parecía impensable en el régimen tradicional mexicano, organismo que se perfeccionó en varias etapas, en las cuales se siguió una tendencia que se advierte en otros ordenamientos latinoamericanos.

Así, en el año de 1986 se introdujo el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se integraba únicamente en los períodos electorales y que se transformó en 1990 en el Tribunal Federal Electoral, cuyas decisiones sobre la calificación y declaración de elecciones de los legisladores federales y del presidente de la República eran revisadas, en determinadas condiciones, por las Cámaras del Congreso de la Unión; la declaración de la elección del Presidente de la República se conservó en la Cámara de Diputados. En 1993 se efectuó una nueva modificación constitucional, en el sentido de que a dicho Tri-



bunal Federal Electoral se le consideraba como un organismo autónomo y como la máxima autoridad electoral, ya que le correspondía calificar de manera definitiva la elección de los legisladores federales, y únicamente la Cámara de Diputados tenía la decisión final del jefe del Ejecutivo. Finalmente, la reforma del 22 de agosto de 1996, actualmente en vigor, realizó varias modificaciones esenciales: en primer lugar adscribió al Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal y le otorgó la decisión final sobre las elecciones federales, incluso la del presidente de la República; se transformó el antiguo Consejo Federal Electoral, hasta entonces presidido por el secretario de Gobernación en un Instituto Federal Electoral, con el carácter de órgano constitucional autónomo e integrado por consejeros elegidos por el Congreso, y otorgó voz pero no voto a los representantes de los diversos partidos políticos. Este instituto ha tenido y tiene las funciones de organizar, realizar los procedimientos electorales

y dar a conocer los resultados. Esta reforma constitucional y legal de 1996, culminó este largo camino hacia el establecimiento de un sistema plural de partidos, y modificó gradualmente el resultado de las elecciones tanto federales como locales, ya que las Entidades Federativas siguieron de cerca el régimen federal y establecieron organismos similares.

El Tribunal Federal Electoral decidió en el año 2000 que había obtenido la mayoría de los votos en las elecciones federales el licenciado Vicente Fox Quesada y lo declaró electo presidente de la República. Éste fue postulado como candidato de coalición encabezada por el Partido Acción Nacional, lo que significó que por primera vez en la historia de México, ocupó la titularidad del Ejecutivo Federal un candidato no propuesto por el Partido Revolucionario Institucional, como ocurrió durante el largo período que va desde 1929, año de la fundación de dicho Partido, hasta ese año (es decir, siete décadas). Independiente-

mente de los resultados del nuevo gobierno, este cambio ha sido fundamental para el desarrollo del régimen tendencialmente democrático de nuestro país.

En las elecciones de 2006 se consolidó la división del Congreso de la Unión en tres grandes partidos, más algunos menores, ninguno de los cuales obtuvo la mayoría absoluta, y además el triunfo del actual presidente, el licenciado Felipe Calderón, también postulado como candidato por el mismo Partido, Acción Nacional, se obtuvo por un margen muy reducido frente al candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, si bien esta circunstancia que se ha presentado por vez primera en México, no es extraña a las elecciones en otros lugares del mundo, inclusive en países políticamente desarrollados como Italia y la República Federal de Alemania en los comicios más recientes.

Existen dos circunstancias que hacen muy oportunas las reflexiones del doctor

Diego Valadés sobre la necesidad de introducir en el sistema presidencial mexicano matices tomados de los regímenes parlamentarios: en primer término, debido a que las controversias que se han suscitado con motivo de las últimas elecciones y, en segundo lugar, la posible aprobación de una ley que pretende regular lo que se ha calificado como reforma del Estado, que en realidad es de la Constitución Federal, lo que significa que existe un propósito común, aun cuando con modalidades, de modificar sustancialmente tanto el sistema electoral como otros aspectos de nuestra Ley Suprema, en particular en cuanto al régimen político.

Se puede destacar que el doctor Valadés siempre ha estado atento a los cambios políticos y constitucionales de nuestro país y desde hace varios años, es decir, todavía durante la época de la preeminencia del partido hegemónico, que como es evidente se había traducido en el otorgamiento de facultades constitucionales y de

carácter consuetudinario al presidente de la República y se había subordinado a las Cámaras Legislativas y de cierta manera al Poder Judicial. Particularmente el doctor Valadés se ocupó del análisis del sistema legislativo mexicano, cuando los estudios sobre este órgano del poder eran escasos por su situación de subordinación.

Sin embargo, en esta época, debido al resurgimiento de la autonomía de las Cámaras del Congreso de la Unión frente al Ejecutivo, que ha sido objeto de numerosos estudios recientes de carácter político, sociológico y especialmente jurídico, la experiencia del propio Valadés en esta materia le ha permitido realizar análisis y formular propuestas para perfeccionar nuestro régimen político y constitucional. Además, debe tomarse en cuenta que durante sus dos períodos como director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM promovió y organizó varios congresos, simposios y seminarios nacionales e internacionales sobre los problemas que

enfrenta nuestro país en el campo político y constitucional, y en varios de ellos se invitó a participar no sólo a los académicos, sino también a los miembros de la élite política de los diversos partidos para que intercambiaran puntos de vista con los primeros a fin de analizar dichos problemas desde un enfoque pluridisciplinario.

Todas estas actividades han permitido al doctor Valadés, después de largas reflexiones, examinar la posibilidad, que ya se ha realizado con diversos matices y modalidades en varios países latinoamericanos en los cuales se sigue el sistema presidencial, que a su vez ha influido a otros sistemas políticos en el mundo, incluso parlamentarios, a los cuales, por el contrario, se le han introducido algunos elementos presidenciales. Parte de los resultados de sus investigaciones sobre esta materia los incluyó en un libro reciente, muy documentado y cuidadoso, intitulado *El gobierno de gabinete*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en

el año de 2003, que desde su aparición despertó la atención no sólo de la doctrina sino también la de comentaristas y de la élite política.

En la espléndida exposición que nos ha presentado nuestro nuevo colega en este Colegio Nacional, nos demuestra su experiencia política y su dominio del tema, ya que contiene el examen de los cambios que se han realizado en los regímenes contemporáneos, que tienen como antecedente, entre otros aspectos, el sistema de división de poderes, planteado clásicamente en Francia por Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, y por John Locke en Inglaterra durante los siglos xvii y xviii, cuando imperaba en Europa Continental la monarquía absoluta y en Inglaterra se iniciaban las transformaciones para transferir paulatinamente facultades del Monarca hacia el Parlamento. El constitucionalismo clásico que se impuso a partir de fines de dicho siglo xviii y predominó con variantes en casi todos los países de Europa

y en Estados Unidos, durante todo el siglo xix, con los matices de carácter social que se introdujeron con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y de ahí trascendió a los países latinoamericanos con posterioridad a la independencia, pero en estos últimos con largos períodos, como ya se ha dicho, de caudillos militares que no respetaron este principio. De acuerdo con el concepto de la división de poderes en su formulación original por la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y por las primeras constituciones francesas revolucionarias, las funciones de los órganos del poder no debían concentrarse en uno solo, sino separarse en diversos organismos, con el objeto de que cada uno de ellos sirviera de contrapeso a los demás (*checks and balances*, de acuerdo con la terminología angloamericana).

Carl Schmitt, el discutido constitucionalista alemán, publicó en los años treinta del siglo xx, con el nombre de *Teología constitucional*, un estudio en el cual con-



sideró que dicho principio procedía del dogma religioso secularizado de la Santísima Trinidad, es decir, un solo poder dividido en las tres funciones clásicas, ejecutivas, legislativas y judiciales, pero que desembocaron en dos regímenes diversos: el presidencial en América, en que dicho principio se consideró en forma rígida, y en parlamentario en Europa, debido al pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, sobre el predominio del órgano legislativo, como representante de la voluntad general.

La formulación clásica de la división de poderes ha perdido su carácter dogmático original y se ha transformado de manera considerable en la actualidad, debido a que los regímenes contemporáneos se apoyan, más que en una división, en una repartición de funciones que debe ser equilibrada, pues implica la colaboración de los organismos del poder para poder realizar una labor conjunta. Además, dicho principio tradicional se ha hecho muy

complejo en nuestros regímenes contemporáneos, y por ello la doctrina y la práctica han señalado que la repartición de funciones no sólo se ha traducido en la tripartición tradicional de carácter horizontal, sino también en una de carácter vertical, entre los órganos centrales y los periféricos; una de carácter temporal, puesto que los titulares de tales órganos son nombrados por determinados períodos, de manera que al concluir éstos, deben someterse a nuevas selecciones, sin perjuicio de la reelección cuando se admite, y además el sistema tradicional representativo que se ha enriquecido con la participación activa de los grupos sociales por conducto de lo que se ha denominado democracia participativa.

El fenómeno de la globalización, que ha sido objeto de numerosas polémicas, pero que debe considerarse irreversible, se ha extendido no sólo a las relaciones económicas, sino también a otros sectores, entre ellos los sociales, los políticos y

los culturales, así como a los de carácter jurídico. Esto ha determinado que los regímenes constitucionales se hayan aproximado progresivamente, y se han matizado los modelos originales de tal manera que los regímenes parlamentarios han incorporado elementos de los presidenciales y viceversa. Baste recordar que en una obra clásica el notable politólogo y jurista francés Maurice Duverger estudió la situación de los gobiernos parlamentarios en los cuales el partido del Primer Ministro predominaba en el órgano legislativo y podía operar en cierta manera como presidencial. También observamos que en la terminología se advierten influencias recíprocas entre ambos sistemas, pues, para sólo citar un ejemplo, el funcionario equivalente al primer ministro recibe en la Constitución española de 1978 la designación de presidente de Gobierno.

Por otro lado, existe una polémica en la doctrina en la cual destacan dos corrientes sobre la conveniencia de establecer

el predominio del régimen parlamentario sobre el presidencial, por una parte, según los estudios de los destacados juristas Juan Linz, de origen español, y Arturo Valenzuela, de origen chileno, pero ambos profesores en Universidades de Estados Unidos, y por la otra, el criterio de los profesores Dieter Nohlen, de la Universidad de Heidelberg y Diego Fernández, quienes consideran que resulta preferible el sistema presidencial para los países latinoamericanos, pero con algunas modificaciones, debido a que responde a la tradición cultural de nuestra región, en la cual no tiene suficiente arraigo el parlamentarismo. Los miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas tenemos constante contacto con el profesor Nohlen, en su calidad de calificado experto en sistemas electorales latinoamericanos, quien nos ha visitado en varias ocasiones y ha colaborado en las publicaciones del propio instituto.

Señalo lo anterior por que la discusión entre los partidarios de los grandes sistemas políticos, parlamentario y presidencial, se ha producido también en México, y el primero ha obtenido reconocimiento entre varios políticos y juristas en nuestro país, en particular el modelo de la Constitución francesa de 1958 de la Quinta República, el cual en la práctica funciona como un sistema próximo al presidencial, si el presidente de la República, que es electo popularmente, obtiene una mayoría partidaria en las cámaras legislativas, pues entonces éste nombra al Primer Ministro entre los miembros de su partido, pero si, por el contrario, las elecciones legislativas le son desfavorables y la mayoría la obtiene otro partido, esa mayoría por conducto de las Cámaras designa al Primer Ministro entre los integrantes del partido vencedor, y por ello el presidente verá reducidas sus atribuciones de gobierno, pero conserva facultades reglamentarias importantes. En esa situación se ha producido en Francia y

se conoce con el nombre de *cohabitación* entre el presidente y su partido y el primer ministro y el suyo, que ha funcionado de manera razonable, debido a la cultura de los partidos políticos franceses.

El doctor Valadés nos ha presentado en forma muy concentrada los resultados de sus profundos estudios sobre los regímenes presidencial y parlamentario, contrastándolos con la realidad política y cultural de nuestro país. En esta materia ha analizado con precisión las enseñanzas del notable constitucionalista alemán Peter Häberle, quien nos resulta ya familiar a los juristas mexicanos en virtud de las varias traducciones de sus obras al castellano, algunas publicadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, al cual ha visitado en varias ocasiones para sustentar conferencias o participar en congresos o seminarios organizados por el mismo Instituto. De acuerdo con el lúcido y reciente pensamiento del profesor Häberle, el estudio del derecho constitucional está vincu-

lado con la cultura, pues es éste un producto del desarrollo cultural de los diversos países y sistemas jurídicos, y ha desarrollado el concepto de la *democracia cultural*, que está presente en la construcción de los sistemas constitucionales. Además, el jurista alemán ha analizado los regímenes latinoamericanos en esta dirección y señala acertadamente que en la cultura constitucional de nuestra región el sistema presidencial ocupa un lugar predominante.

No obstante esta superioridad del régimen presidencial en nuestros países, éste ha tenido como antecedentes históricos en la región latinoamericana las etapas del caudillismo, la dictadura militar y el presidencialismo, este último entendido como el dominio del Ejecutivo, y particularmente de su titular, sobre los otros órganos del poder que le estaban subordinados, y el cual estuvo vigente en nuestro país como es muy sabido, durante siete décadas del siglo anterior. Varios de los ordenamientos de Latinoamérica han superado las crisis

autoritarias, y han recuperado el régimen presidencial, es decir, el equilibrio entre los diversos órganos del poder, actualmente incrementados con los organismos constitucionales autónomos.

No obstante esa preeminencia de nuestra cultura latinoamericana respecto del régimen presidencial, nuestro nuevo colega ha realizado un minucioso estudio comparativo de varias constituciones latinoamericanas, algunas desde hace tiempo y otras en época reciente, han incorporado dentro de su sistema presidencial algunos aspectos del parlamentarismo europeo, con diversas modalidades y matices, con el objeto de hacer más funcional el sistema político, como trató de hacerlo el Constituyente mexicano que redactó la Constitución de 1857, según se ha dicho.

No me detendré en detallar estas variables, pues ya lo ha hecho con mucha precisión y conocimiento el doctor Valadés; sólo me interesa resaltar que son trece las cartas fundamentales latinoamericanas que



han incorporado tales modificaciones, y que se pueden señalar en orden alfabético: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En nuestro país se ha tenido un gran avance en los últimos años por medio de varias reformas constitucionales sucesivas, y por ello es posible que se pueda perfeccionar, así sea paulatinamente, nuestro sistema presidencial, al incorporarle algunos matices parlamentarios. A este respecto, las propuestas muy meditadas que ha presentado el doctor Valadés constituyen una sólida base para los estudios y meditaciones sobre estas modificaciones, que tal vez no sea fácil establecer en un plazo reciente y menos aún en la práctica, pero al incorporarlas a nuestro texto constitucional influirán decisivamente en esta dirección.

Está consciente el doctor Valadés de las dificultades que deben enfrentarse para modificar nuestro régimen político, en vir-

tud de que es preciso motivar el desarrollo cultural constitucional de los diversos sectores políticos de México, lo que incluye a las élites política, económica, así como a los partidos políticos, que no obstante el avance que han tenido, todavía les falta evolucionar hacia una práctica de colaboración, de equilibrio y de madurez, que incluye a los legisladores federales y locales, así como también de los ciudadanos, que han aumentado progresivamente su participación tanto en las elecciones como en su interés por hacer valer sus derechos políticos. Sin embargo, debo señalar, que ese desarrollo cultural, de carácter jurídico y constitucional, todavía es incipiente e insatisfactorio, si se toma en cuenta el estudio empírico que realizaron varios miembros de nuestro instituto y que se publicó recientemente por el mismo, por lo que se requiere de mayores esfuerzos de divulgación.

Quiero terminar esta breve contestación —que al menos he intentado que lo sea,

debido a la complejidad de los temas abordados por el doctor Valadés— señalando que sus estudios sobre esta materia serán esenciales no solamente para la academia, sino también para nuestro régimen político, social y económico, que tan necesitado está de análisis serios, documentados y propositivos que señalen con claridad el rumbo que todos debemos seguir, desde nuestras respectivas especialidades, para colaborar para el desarrollo positivo de nuestro país.



El doctor Diego Valadés recibiendo el diploma de ingreso a El Colegio Nacional. En el presidium, el doctor Francisco Bolívar Zapata y la secretaria de Educación Pública, licenciada Josefina Vázquez Mota.





## ÍNDICE

### *Palabras de salutación*

Leopoldo García-Colín Scherer . . . . . 7

### *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos.*

Discurso de ingreso a El Colegio Nacional

Diego Valadés . . . . . 15

### *Respuesta al discurso de ingreso de Diego Valadés como miembro de El Colegio Nacional*

Héctor Fix-Zamudio . . . . . 47

*Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos* se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2016 en los talleres de Cromo Editores, S. A. de C. V., Miravalle 703, Col. Portales, C. P. 03300, Ciudad de México. En su composición se usó tipo Garamond 12:14, 10:12 puntos. La edición consta de 500 ejemplares. Dirección editorial: Alejandro Cruz Atienza. Coordinación editorial: María Elena Ávila Urbina. Formación: Sandra Gina Castañeda Flores. Corrección: Javier Ledesma y Jorge Sánchez y Gándara. Fotografía y diseño de portada: Gerardo Márquez Lemus.