

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.
PROPUESTA DE LA ESCUELA CONSTITUCIONALISTA
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNAM Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
NACIONALES PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA
PRESIDENCIAL MEXICANO*

Daniel A. BARCELÓ ROJAS**

SUMARIO: I. *La propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para actualizar el sistema presidencial mexicano.* II. *La propuesta de los partidos políticos con representación en el Congreso para actualizar el sistema presidencial mexicano.* III. *La paradoja de la transición democrática mexicana: el caso de los estados de la República federal y de los partidos políticos.*

I. LA PROPUESTA DE LA ESCUELA CONSTITUCIONALISTA
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM
PARA ACTUALIZAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Como quedó de manifiesto en el seminario internacional “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial” celebrado en febrero de 2008 en el

* El presente trabajo de investigación fue preparado para mi participación oral y escrita en el Encuentro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, “La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo”, celebrado en la Universidad Externado de Colombia del 23 al 25 de abril de 2008, y cuya memoria —a cargo de los distinguidos profesores colombianos Julio César Ortiz y Néstor Osuna, organizadores del evento— se encuentra en proceso de publicación. A ellos agradezco la autorización para publicar dicho trabajo también en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, por la oportunidad de su contenido en México, en el marco del proceso en curso de reforma del Estado.

** Maestro de política y gobierno en América Latina por la Universidad de Essex; doctor en derecho por la Universidad de Salamanca; investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional nivel I del Conacyt.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,¹ parece haber quedado atrás por algún tiempo el debate en México de optar entre el sistema parlamentario o el sistema presidencial como la forma de gobierno idónea para consolidar nuestra democracia.² Sin desestimar la necesidad de reformas que puedan mejorar el rendimiento del sistema presidencial en México así como de otras variables que inciden en la consolidación democrática, Jorge Carpizo,³ Diego Valadés⁴ y Manuel Camacho Solís⁵ han identificado que la mayor fuente de inestabilidad de la democracia mexicana no se encuentra en el diseño del sistema presidencial, como sostienen los seguidores mexicanos de Juan Linz, sino sobre todo en la marginación económica y la desigualdad social que facilita la emergencia de populistas en la arena electoral y el distanciamiento ideológico entre los partidos políticos —clivaje que dificulta el acuerdo entre el Legislativo y el Ejecutivo en el sistema presidencial,⁶ sobre todo en escenarios de gobierno dividido—.

¹ Cfr. Orozco Henríquez, Jesús J. y Zovatto, Daniel, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA-Agencia Española de Cooperación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en prensa); se puede consultar la versión audiovisual en DVD.

² El debate en la arena política sobre la adopción del sistema presidencial o del sistema parlamentario en México no es nuevo, pues como Diego Valadés ha recordado, la fracción zapatista propuso esta última forma de gobierno en la Convención de Aguascalientes. Sin embargo, hacia fines del siglo XX cobró relevancia dicho debate en círculos académicos, sobre todo como efecto de los trabajos de Linz, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 51-69; *id.*, “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990; y “Presidential or Parliamentary Systems. Does it Make a Difference?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994. Sobre este debate, véase Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

³ Cfr. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 110-115.

⁴ Diego Valadés ha hablado de un “pacto social” como una de las medidas ineludibles para consolidar la democracia mexicana. Cfr. Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 120-123.

⁵ Cfr. Camacho Solís, Manuel, “Un nuevo pacto para México”, en *id.* y Valadés, Diego, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 122 y ss.

⁶ Cfr. Alcántara, Manuel y Rivas, Cristina, “Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 2, 2007, pp. 355 y ss.

Sobre la base de este diagnóstico, lo que hoy en día es objeto de discusión académica⁷ y en círculos políticos de México⁸ es la configuración del diseño institucional de la democracia presidencial para que rinda mejores resultados políticos y sociales.⁹ El esfuerzo se centra en proveer al presidente de instrumentos jurídicos adecuados para que pueda realizar su función de gobierno, pero al mismo tiempo reforzar los mecanismos de supervisión y control del Congreso sobre el Ejecutivo¹⁰ (así como los mecanismos de control ciudadano sobre ambos, que dejamos fuera del análisis de este trabajo para concentrar el esfuerzo en los controles interorgánicos).¹¹ El objetivo final es que la democracia representativa mexicana eleve su calidad para que el pueblo efectivamente dirija y controle a su gobierno; esto es, el objetivo del ejercicio de ingeniería constitucional que se plantea en el marco de la reforma del Estado es racionalizar el sistema presidencial.¹²

Es de señalar desde el inicio de este trabajo que no existe un modelo presidencial único o puro que sirva de inspiración al Poder Constituyente mexicano para actualizar el sistema mexicano, pues incluso el sistema presidencial estadounidense que en un tiempo sirvió

⁷ Cfr. Orozco Henríquez, Jesús J. y Zovatto, Daniel, *Cómo hacer que funcione...*, cit., nota 1.

⁸ Cfr. Ley para la Reforma del Estado, *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007.

⁹ Infortunadamente, hasta el momento se ha soslayado la necesidad de una política de Estado para atemperar las desigualdades sociales, como sugieren Jorge Carpizo, Diego Valadés y Manuel Camacho Solís. Los actores políticos —con independencia de los partidos políticos— han privilegiado el clientelismo electoral en la configuración y aplicación de los programas sociales tanto en el ámbito federal como en el de los estados y municipios. Sobre el impacto de la distribución de satisfactores materiales básicos sobre la formación de una ciudadanía para la consolidación de la democracia, véase Whitehead, Lawrence y Gray-Molina, George, “Capacidad política a la larga”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 179, mayo-agosto de 2000, pp. 51-59.

¹⁰ Cfr. Valadés, Diego, “Estudio introductorio”, en *id.*, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. XIV.

¹¹ Sobre los controles ciudadanos, véase el trabajo de Cárdenas Gracia, Jaime, “Hacia otra democracia”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (ed.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 164-171.

¹² Cfr. Valadés, Diego, *Constitución y...*, cit., nota 4, pp. 79-82.

de modelo al mexicano¹³ ha experimentado cambios profundos con el transcurso del tiempo,¹⁴ y ni siquiera el modelo presidencial federal estadounidense es el modelo prevaleciente al día de hoy en todas las entidades estadounidenses. Basta tener presente que en varios de ellos la función ejecutiva no se deposita en una sola persona sino en varios funcionarios ejecutivos, que son electos popularmente en forma independiente del gobernador; así mismo no existe homogeneidad en cuanto al reconocimiento constitucional del gabinete, pues algunas constituciones estatales lo incorporan mientras que otras no.¹⁵

Fuera de Estados Unidos es igualmente observable la diversidad de las formas presidenciales de gobierno. Manuel Aragón Reyes señala que los sistemas presidenciales se han parlamentarizado y que los sistemas parlamentarios se han presidencializado.¹⁶ Por su parte, Diego Valadés en su más reciente obra *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, hace un recuento de cómo los sistemas presidenciales de América Latina (y de todo el mundo) han ido adoptando algunos instrumentos de los sistemas parlamentarios.¹⁷ Incluso, como señala Valadés, el propio sistema presidencial estadounidense ha ido integrando algunos de los instrumentos del sistema parlamentario —como lo ilustra la moción de censura no vinculante que se promovió contra el

¹³ Carpizo, en *Concepto de democracia y sistema...*, cit., nota 3, p. 50, señala que el sistema presidencial mexicano recibió en su origen, además de la influencia del modelo estadounidense, la de Francia y España, y en menor medida la influencia inglesa. A dicha lista de influencias extranjeras sobre la formación inicial del sistema presidencial mexicano, Carpizo ha sugerido que también pudo haber habido influencia proveniente del derecho comparado latinoamericano; véase Carpizo Jorge, “En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios”, en Ortiz, Julio César y Osuna, Néstor (coords.), *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*, Bogotá, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Universidad Externado de Colombia, p. 6 (en prensa).

¹⁴ Cfr. Milkis, Sydney M. y Nelson, Michael, *The American Presidency. Origins and Developments 1776-1998*, 3a. ed., Washington, CQ Press, 1999.

¹⁵ Cfr. Tarr, Alan G., *Understanding State Constitutions*, Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 82-90 y 150-157. Pronto aparecerá mi versión española de *Comprendiendo las Constituciones estatales*, bajo el sello editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹⁶ Cfr. Aragón Reyes, Manuel y Gómez Montoro, Ángel J., *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 33-48.

¹⁷ Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-El Colegio Nacional, 2007.

secretario de Justicia del presidente George W. Bush, Alberto González—. Precisamente y con fines meramente académicos, Jorge Carpizo asume esta diversidad y propone en su obra *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* una tipología de los sistemas presidenciales latinoamericanos, a saber:

- a) Presidencialismo puro
- b) Presidencialismo dominante
- c) Presidencialismo atemperado
- d) Presidencialismo con matices parlamentarios
- e) Presidencialismo parlamentarizado¹⁸

En sintonía con las observaciones de Aragón Reyes, Valadés y Carpizo que se han mencionado, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto apuntan que en el periodo comprendido entre 1978 y 2007 es posible observar, en América Latina, “la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio”.¹⁹ Sin embargo, como apunta Diego Valadés, entre los países latinoamericanos, México —conjuntamente con República Dominicana— es el que muestra una menor evolución en la reingeniería de las relaciones entre poderes.²⁰

Tan lamentable estado de cosas tiene, sin embargo, una explicación. Como es sabido, dentro del contexto latinoamericano, México se ha distinguido de casi todos los países de la región porque ha hecho evolucionar su sistema presidencial a través de reformas parciales a la Constitución de 1917, y no mediante un nuevo proceso constituyente y desde una dictadura militar.²¹ La continuidad de la vigencia de la Constitución de 1917 explica en buena medida la estabilidad

¹⁸ Cfr. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema...*, cit., nota 3, p. 194.

¹⁹ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel, “Introducción”, en *id.*, *Reforma política y electoral en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA, 2008, p. 16.

²⁰ Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 29.

²¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 194-197.

política y el proceso incruento de la transición democrática de México —transición que se había venido escribiendo paulatinamente en el texto constitucional—. Precisamente por esta propensión reformadora de la Constitución, en la última década del siglo XX no resultaba aconsejable desechar el texto constitucional de 1917, pues con fundamento en él, México había logrado en el siglo XX importantes adelantos.²² Ahora bien, la opción por no suscribir un nuevo texto constitucional también explica el hecho de que sea el mexicano uno de los sistemas presidenciales más arcaicos de América Latina, pues al no haber ido hacia un nuevo proceso constituyente se evitó pensar desde una perspectiva integral el sistema presidencial.²³ Sin embargo, en mi opinión, el beneficio de no haber optado por un nuevo proceso constituyente es, al día de hoy, evidente para los mexicanos. Por ello se han apagado las voces que promovían una nueva Constitución.

En este orden de ideas se entenderá fácilmente que debido a la decisión constitucional apuntada, así como a la impericia y frivolidad del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) que no supo liderar el cambio político de México durante su periodo de gobierno,²⁴ el hecho es que México se encuentra —tras las reñidas elecciones presidenciales de 2006— ante un nuevo momento de su historia institucional, como se ha expresado en la exposición de motivos de la Ley para la Reforma del Estado.

²² Cfr. Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”; Valadés, Diego, “México: Renovación constitucional o retroceso institucional”; Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y transición política”; y Carbonell, Miguel, “La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos”, en varios autores, *Hacia una nueva...*, nota anterior, pp. 99-104, 344-352, 387-389 y 51, respectivamente.

²³ Al respecto, véase el discurso de Porfirio Muñoz Ledo, *id.*, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, pp. 27-31, donde invitaba a los actores políticos y al pueblo de México en general a explorar la posibilidad de ir hacia una “nueva constitucionalidad”, abandonando la modalidad de las reformas parciales a la Constitución. La propuesta de Porfirio Muñoz Ledo —que era compartida por algunos importantes actores políticos, así como por algunos respetados académicos— no tuvo el consenso suficiente, y años después, la Ley para la Reforma del Estado del 13 de abril de 2007, aprobada por los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión de la LX Legislatura, claramente optó por reformar a la Constitución.

²⁴ Cfr. Dresser, Denise, “Reforma para gobernar”, en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 5, p. 217.

Entre otras cosas, el sistema de partidos mexicano ha madurado sin que los arreglos institucionales y las conductas de los actores políticos se hayan adecuado a esta nueva realidad, provocando problemas en la gobernación del país;²⁵ además de ello, el sistema constitucional de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidad política —tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo— sigue siendo sumamente deficiente. Por lo anterior, se ha considerado en medios políticos y académicos que corresponde en este tiempo histórico configurar las nuevas reglas de *ejercicio del poder* —para que éste sea eficaz y responsable—, y que acompañen y complementen las reglas de *acceso al poder* que con tanto éxito ya se han implantado en su mayor parte.²⁶

Ahora bien, cómo y qué funciona del sistema presidencial mexicano y qué no funciona y cómo se debe modificar es un tema abierto a la discusión. Por ello es pertinente referirse a la interpretación de la academia, que con mayor o menor fuerza influye en el Poder Constituyente mexicano. Al respecto, es de señalar que en México se han venido perfilando tres corrientes metodológicas, no excluyentes sino complementarias, para el estudio del sistema presidencial. La “personalista”, iniciada en El Colegio de México por el profesor Daniel Cosío Villegas y consolidada por su discípulo el profesor Enrique Krauze. La “institucional” o “politológica” elaborada en el ITAM por el profesor Alonso Lujambio y en el CIDE por la profesora María Amparo Casar y el profesor Ignacio Marván Laborde, y la aproximación “constitucional”, desarrollada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por los profesores Jorge Carpizo, con *El presidencialismo mexicano*²⁷ y *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* —entre otras importantes obras sobre el tema—, y por Diego Valadés, con *El gobierno de gabinete*²⁸ y *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*,²⁹ entre otros trabajos igualmente influyentes.

²⁵ Cfr. Whitehead, Laurence, “El futuro de la democracia mexicana”, *Bien Común*, año 9, núm. 100, 2003, p. 30.

²⁶ Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral...*, cit., nota 19, pp. 677-683.

²⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18a. ed., México, Siglo XXI, 2004.

²⁸ Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de...*, cit., nota 20.

²⁹ Cfr. Valadés, *La parlamentarización...*, cit., nota 17.

Sobre las propuestas para la actualización del sistema presidencial mexicano, la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tras un fructífero diálogo académico que inició hace diez años con un ensayo Diego Valadés, en el que éste proponía el reconocimiento del gabinete y de un jefe de gabinete en el sistema presidencial mexicano³⁰ —propuesta que posteriormente amplió en *El gobierno de gabinete*,³¹ que fue contestado por Jorge Carpizo en tanto que Carpizo no mostraba el mismo entusiasmo que Valadés por la figura del jefe del gabinete y de la censura en el sistema presidencial mexicano—,³² ha encontrado posiciones comunes.³³ Las pro-

³⁰ Cfr. Valadés, Diego, “Todo cambio es constancia”, en varios autores, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

³¹ Cfr. Valadés, *El gobierno de...*, *cit.*, nota 20.

³² Cfr. Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano...*, *cit.*, nota 11, pp. 216-222. Cabe advertir que Carpizo había venido reflexionando y madurando su postura sobre el tema del jefe de gabinete y del propio gabinete, así como sobre la censura, desde mucho tiempo atrás a la aparición del escrito que en el párrafo anterior se refiere. Jorge Carpizo, en un escrito publicado en 1998 y otro en 1999, señalaba: “Los temas que sugiero que se discutan son los siguientes... c) la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros, cuyas principales facultades se relacionan con la administración general del país y los expedientes de los proyectos de ley, como acontece en Argentina a partir de 1994, y quien es nombrado por el presidente de la República, pero es responsable políticamente ante el propio presidente y ante el Congreso Nacional que lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros de cada una de sus cámaras”. Cfr. Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución”, en varios autores, *Hacia una nueva...*, *cit.*, nota 22; también “La presidencia renovada”, *Nexos*, México, septiembre de 1998.

³³ Cfr. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema...*, *cit.*, nota 3, pp. 161-167. Las diferencias entre Carpizo y Valadés sobre el jefe de gabinete, y el tema de la censura que habían expresado en sus escritos se volvió a presentar en el seminario internacional Cómo Hacer que Funcione el Sistema Presidencial (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, febrero de 2008), diferencias que fueron identificadas por Daniel A. Barceló Rojas en el marco del seminario Procesos Constituyentes Contemporáneos en América Latina. Tendencias y Perspectivas. Pero cabe hacer mención que poco tiempo después de haberse celebrado este seminario, fueron finalmente zanjadas las diferencias entre estos dos autores en el marco de la celebración del Encuentro Internacional del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, denominado La Democracia Constitucional en América Latina y las Evoluciones Recientes del Presidencialismo, organizado por los profesores Julio César Ortiz y Néstor Osuna en la Universidad Externado en Bogotá, Colombia, en abril de 2008, y cuya memoria

puestas comunes de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM son:

a) Descartar la segunda vuelta electoral para elegir al presidente de la República.

b) Incorporar un nuevo mecanismo de sustitución del presidente por falta absoluta, sobre la base de un orden de funcionarios predeterminado en la Constitución.

c) Reconocer constitucionalmente la figura del jefe o coordinador del gabinete.

d) Reconocer el derecho de los miembros del gabinete de acudir al Congreso para presentar la posición del jefe del Ejecutivo en los asuntos de su competencia e interés —entre los cuales se encuentra la posibilidad de exponer de viva voz los motivos y el contenido de una iniciativa de ley (incluida la ley de presupuesto) presentada por el Ejecutivo o de consideraciones relativas a una política pública concreta—.

e) Consolidar en el sistema presidencial mexicano la práctica política de formar coaliciones de gobierno.

f) Incorporar la iniciativa legislativa preferente del presidente para que un número determinado de iniciativas de ley que éste presente ante el Congreso, sean estudiadas, discutidas y votadas en un periodo de tiempo breve.

g) Incorporar la reconducción presupuestal.

h) Reconocer la reelección de legisladores, por periodos limitados —pero de ninguna manera la del presidente—.

i) Fortalecer la función de control del Congreso sobre el Ejecutivo:

será publicada en el programa editorial de la Universidad Externado de 2008-2009. En dicho acto académico, el 23 de abril de 2008, tras la brillante conferencia dictada por el doctor Jorge Carpizo denominada “En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios”, que ha sido ampliamente citada en este trabajo, el profesor Julio César Ortiz preguntó expresamente a Jorge Carpizo sobre sus diferencias con Valadés en torno a la actualización del sistema presidencial mexicano. Al responder Carpizo, señaló que éstas se habían difuminado al reconocer ambos autores la idoneidad de integrar al sistema de gobierno mexicano la figura del “jefe o coordinador del gabinete” y establecer la censura de los secretarios de despacho en forma individual, pero sin que tal resolución de las cámaras del Congreso fuese vinculante para el presidente.

Establecer expresamente en la Constitución al lado de la función legislativa, la función de control del gobierno por parte del Poder Legislativo.

Establecer la ratificación de algunos de los mandos superiores del Poder Ejecutivo por el Senado, entre ellos al secretario de Hacienda, al de Relaciones Exteriores y al jefe del gabinete.

Establecer que los secretarios de despacho acudan periódicamente a sesiones de control del gobierno ante el Congreso para responder en forma oral o por escrito las preguntas que le formulen los congresistas.

Establecer la interpelación y la censura individual no vinculante contra los miembros del gabinete del presidente.

Prolongar los periodos de sesiones de las cámaras del Congreso de la Unión para que la función de control sobre la actividad del Ejecutivo sea —al igual que ésta última— continua.

Actualizar el marco constitucional de responsabilidad política del presidente para que responda por violaciones a la Constitución (“violación a la Constitución” como causal de juicio político contra el jefe del Ejecutivo).

Las propuestas de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM han influido significativamente en el debate sobre la reforma del Estado en México, particularmente en el tema de la actualización de la forma de gobierno. Ello se refleja en las propuestas que formalmente los partidos políticos nacionales con representación en las cámaras del Congreso de la Unión presentaron en el marco de la reforma del Estado, y que en el siguiente apartado se sintetizan. Al respecto es oportuno indicar que las propuestas de la escuela constitucionalista para actualizar el sistema presidencial mexicano en el marco de la reforma del Estado, han estado inspiradas mayormente —además de en la propia tradición constitucional mexicana— en el derecho constitucional comparado iberoamericano.

El principal aporte del derecho constitucional comparado iberoamericano se manifiesta en los instrumentos que el sistema presidencial latinoamericano ha desarrollado en forma autóctona en el siglo

XIX —inexistentes en el modelo presidencial estadounidense del siglo XVIII—, como el refrendo ministerial o la iniciativa legislativa del presidente, o que han adoptado y adaptado en el siglo XX de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales europeos, pero sin desnaturalizar los rasgos esenciales del sistema presidencial. Sobre esto último, Jorge Carpizo ha señalado:

Existen mecanismos de control, cuya incorporación al sistema presidencial (latinoamericano) no implican matices parlamentarios, sino que se establecen para perfeccionar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes políticos, entre los cuales se pueden mencionar: el refrendo ministerial, la asistencia de los secretarios de Estado al Congreso para informar, la interpelación ministerial, la presentación de informes escritos al Congreso por parte de los secretarios de Estado, la existencia de un gabinete en el que sus integrantes pueden ser removidos libremente por el presidente, comisiones legislativas de investigación e incluso la existencia de “censura” no vinculante de los secretarios de Estado, en la cual es el criterio del presidente el que determina los efectos de la misma.³⁴

II. LA PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO PARA ACTUALIZAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

En abril de 2007, a propuesta de la iniciativa de ley presentada por el senador de la República Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI), se aprobó la Ley para la Reforma del Estado.³⁵ Dicha Ley establecía contenidos específicos para actualizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de los puntos a considerar en la reforma constitucional se indicaba el de la forma de gobierno. Con tal fin la Ley obligaba a los partidos políticos con representación en las cámaras a presentar sus propuestas, lo que cada uno de ellos rea-

³⁴ *Cfr.* Carpizo, Jorge, “En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios”, *cit.*, nota 13, p. 11.

³⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007.

lizó en su oportunidad —propuestas que en este apartado se sintetizan—. ³⁶

Además de la actualización del sistema presidencial, la Ley fijaba un año para construir acuerdos e impulsar las reformas constitucionales y legales sobre todos los temas que ella misma refería expresamente. En este tiempo se ha llegado a acuerdos en el seno del poder constituyente permanente en cuanto a la reforma constitucional en materia electoral y se impulsó también una reforma en materia penal. Pero la actualización del sistema presidencial no logró ser objeto de reformas constitucionales durante el periodo de un año señalado por la Ley. No obstante parece haber conciencia entre los actores políticos institucionales de la necesidad de la misma, particularmente entre los senadores de la República cuyo mandato expira hasta 2012 a diferencia de los diputados federales que —sin posibilidad de reelegirse— concluyen su periodo en 2009.³⁷ Por ello sigue siendo de gran interés el repaso de las propuestas iniciales de los partidos políticos nacionales con representación en las cámaras del Congreso de la Unión para actualizar el sistema presidencial mexicano, pues quizá con la excepción de la propuesta inicial del PAN —que puede llegar a variar por las razones que en su momento expongo— ellas seguirán siendo la materia de los debates sobre la evolución del sistema presidencial mexicano.

Como antes dije, en cumplimiento de la Ley para la Reforma del Estado, cada partido político nacional con representación en las cámaras del Congreso de la Unión presentó una propuesta para la actualización del sistema presidencial. Cada uno de los modelos institucionales propuestos fue diferente. Pero las propuestas más elaboradas, así como las que gozan de mayor probabilidad de ser consideradas

³⁶ Las propuestas formales de cada partido político con representación en las cámaras fueron difundidas ampliamente en la página electrónica de ambas cámaras del Congreso de la Unión, y publicadas poco tiempo después por el Senado de la República. Véase *Trabajos del Palacio de Minería para la reforma del Estado. Propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de reforma del Estado*, México, Senado de la República, 2007.

³⁷ Así lo expresaron, en el turno de la palabra, los coordinadores de los grupos parlamentarios con mayor membresía en el Senado de la República, senadores Manlio Fabio Beltrones (PRI), Santiago Creel (PAN) y Carlos Navarrete (PRD). Véase sus intervenciones en los DVD, *Cómo hacer que funcione...*, *cit.*, nota 1.

en el futuro inmediato como ejes de discusión en el seno del poder constituyente permanente —que incluye las legislaturas de los estados— han partido de los tres partidos políticos de mayor peso electoral (PAN, PRI, PRD) que además tienen, a diferencia de los demás partidos políticos, presencia en todos los estados de la República federal y en sus congresos.³⁸ Así, de acuerdo al nombre que los propios partidos políticos con estructura nacional le otorgan a su propuesta de reformas al sistema presidencial, es posible identificar (1) un *modelo presidencial funcional y equilibrado* por el que aboga únicamente el Partido Acción Nacional; en segundo lugar se puede identificar (2) un *modelo presidencial con gobierno de gabinete* con el que simpatizan expresamente los partidos Revolucionario Institucional, y Nueva Alianza. También se puede ubicar en este modelo al Partido Verde Ecologista de México,³⁹ y todavía con mayor claridad al Partido Convergencia.⁴⁰ Finalmente se puede identificar (3) un tercer *modelo: el “semipresidencial”* según lo denomina expresamente el Partido de la Revolución Democrática que presenta el modelo, y al que se unen con posiciones similares el Partido del Trabajo y el Partido Alternativa Social Demócrata.

Ahora bien, utilizando la “tipología del presidencialismo latinoamericano” que propone Jorge Carpizo en su obra *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*⁴¹ y tomando en consideración los instrumentos de gobierno y de control del gobierno, así como los instrumentos de exigencia de responsabilidad política de los miem-

³⁸ Grupos parlamentarios de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, cuya composición total es de 500 miembros: PAN 207; PRD 127; PRI 106; Convergencia 18; PVEM 17; PT 11; Nueva Alianza 9; Alternativa 5. Grupos parlamentarios de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores, cuya composición total es de 128 miembros: PAN 52; PRI 33; PRD 26; PNEM 6; Convergencia 5; PT 5; sin grupo 1.

³⁹ En la introducción del documento de propuestas para la reforma del Estado del Partido Verde Ecologista de México, se señala: “Nos pronunciamos por impulsar el equilibrio de poderes mejorando los procesos de rendición de cuentas y de responsabilidad gubernamental, modificando el formato del informe presidencial, *la ratificación del gabinete* e impulsar la evaluación del desempeño gubernamental y eliminar el llamado veto de bolsillo”.

⁴⁰ “10. Analizar la conveniencia de dotar al Legislativo de facultades de ratificación de los nombramientos del gabinete... 20. Analizar cuidadosamente la conveniencia de incorporar la institución de gobierno de gabinete”.

⁴¹ Carpizo, *Concepto de democracia y sistema...*, *cit.*, nota 3, p. 194.

bros del gobierno que cada uno de los partidos políticos propone, estos tres modelos se corresponden, respectivamente, con el “presidencialismo puro” (PAN), el “presidencialismo con matices parlamentarios” (PRI) y el “presidencialismo parlamentarizado” (PRD).

El modelo que propone un *sistema presidencial funcional y equilibrado* como lo identifica el PAN, y que se ubica dentro del tipo de “presidencialismo puro” de la tipología de Carpizo, busca como principal objetivo garantizar la eficaz conducción y operación de la función ejecutiva. En este modelo, el presidente permanece como jefe de Estado y de Gobierno, y se le otorga un conjunto de instrumentos constitucionales en su relación con el Legislativo, para el descargo eficaz de sus responsabilidades. En dicho modelo se asume la posibilidad de que el presidente, si así lo determina el equilibrio de fuerzas en el Congreso, promueva alianzas interpartidistas para conseguir la aprobación congresual de su programa legislativo y presupuestal. En dicho modelo se enfatiza, de una parte, la corresponsabilidad del Congreso en la acción de gobierno y, de otra, la tarea de dicho órgano en el control del gobierno. El modelo aboga por el fortalecimiento del Poder Legislativo y por su profesionalización. Pero es de advertir que a pesar de la intención expresada por el PAN en su propuesta, se echa de menos instrumentos concretos para este último fin —instrumentos que por contraste sí presentan los dos modelos alternos presentados por el PRI y por el PRD—.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema presidencial funcional —algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos— se cuentan:

- a) Iniciativa legislativa preferente del presidente.
- b) Potestad del presidente de emitir decretos legislativos sujetos a control por el Poder Legislativo.
- c) Reconducción del presupuesto.
- d) Precisar la potestad de veto presidencial sobre leyes.
- e) Establecer expresamente el veto presidencial sobre presupuesto.
- f) Fortalecimiento de las competencias de las comisiones congresuales.

Creo pertinente hacer una aclaración que, en mi opinión, puede explicar la consistencia democrática de la propuesta del PAN, que

tiene que ver con la ausencia de controles congresuales que lo diferencian de la propuesta tanto del PRI como del PRD.

El PAN aboga por un “presidencialismo puro”. Este es, según Carpizo, el que se distingue por que:

Se aproxima *al modelo estadounidense en gran parte*:⁴² el Poder Ejecutivo es unitario; la designación del presidente la realiza el pueblo en elección directa o indirectamente y por un periodo determinado; existen equilibrios, pesos y contrapesos entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante el presidente; éste posee facultad de veto respecto a los proyectos de leyes; ni el presidente ni los ministros son políticamente responsables ante el Congreso, aunque pueden ser sujetos de un juicio de responsabilidad política, que es un mecanismo diverso al de la responsabilidad política en un sistema parlamentario, aunque posean algún elemento en común.

Ahora bien, es verdad que el “presidencialismo puro” tiene sus controles o “equilibrios, pesos y contrapesos”, pero también es sumamente importante advertir que éstos se han venido perfilando en el sistema presidencial estadounidense por los conflictos entre el Congreso y el presidente —como indica Louis Fisher⁴³ y Keith Whittington—,⁴⁴ en las ocasiones en que la Corte estadounidense es llamada a definir el significado de las cláusulas constitucionales sobre separación de poderes y los controles recíprocos. En este contexto, *que sólo puede ser advertido desde el método utilizado por la escuela constitucionalista*, es posible reconciliar la propuesta del PAN con el principio democrático de rendición de cuentas y responsabilidad política del sistema presidencial. Desde este marco teórico, quizá la ausencia de controles congresuales expresos se deba a que la propuesta del PAN —inspirada por la escuela politológica de la que antes hablamos—⁴⁵ asume

⁴² Las cursivas son mías, para contextualizar el argumento que se hace líneas adelante.

⁴³ Cfr. Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4a. ed., Lawrence, University of Kansas Press, 1997.

⁴⁴ Cfr. Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.

⁴⁵ En esta línea de argumentación se ubica, entre otros, el trabajo de Alonso Lujambio, que es muy representativo con respecto al énfasis en la eficacia del gobierno.

que los controles congresuales sobre el gobierno ya existen en la Constitución mexicana, que éstos únicamente se deben ejercitar, y que, en caso de discrepancia entre el Congreso y el presidente sobre los alcances de los instrumentos constitucionales de control, sea la Suprema Corte de Justicia la que determine su significado.

Sea cierta o no la interpretación que antes he hecho de la omisión de controles congresuales en el modelo del PAN, es importante destacar que la propuesta inicial del PAN puede variar en el futuro inmediato: en fecha posterior a la presentación formal de las propuestas del Partido Acción Nacional hubo cambio de dirigencia nacional. Germán Martínez Cázares, personaje plenamente identificado con Felipe Calderón Hinojosa, sustituyó a Manuel Espino —que se hizo notar por sus desavenencias públicas con el presidente de la República emanado de las filas de su propio partido—. En este contexto, cobra relevancia lo asentado por Felipe Calderón Hinojosa en el foro organizado por Diego Valadés y Manuel Camacho Solís *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, en el que el hoy presidente de la República, inspirado como él mismo dice en las propuestas sobre el gobierno de gabinete que desde 1998 viene impulsando Diego Valadés, coincide en todo con la propuesta del PRI, como más adelante se podrá observar. En dicho foro, Calderón Hinojosa expresó lo siguiente:

A principios del 2001 señalé la necesidad de que hubiese un jefe de gabinete; de que hacía falta coordinación con el equipo de gobierno. Aunque en aquella ocasión se tomó como una crítica específica al gobierno [el presidente era Vicente Fox y Felipe Calderón se desempeñaba como coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura],⁴⁶ la verdad es que hay una falta sistémica que provoca la dispersión de esfuerzos en los equipos de gobierno y la falta de coordinación en el gabinete. La creación de un jefe o coordinador de gabinete es conveniente, independientemente del grado de vinculación que tenga con el Congreso.

Así entonces, la propuesta consiste en que el jefe de gabinete sea propuesto por el presidente ante las principales fuerzas políticas repre-

“Del autoritarismo mayoritario a la democracia consensual”; en *Hacia una nueva...*, *cit.*, nota 21, pp. 255-258.

⁴⁶ La nota de contexto no aparece en el texto original, ha sido añadida por Daniel A. Barceló Rojas.

sentadas en el Congreso. Esta idea, propuesta por Diego Valadés, requiere de un importante análisis y discusión. Esta figura permite una relación cercana con el Congreso, acompañada del cabildeo sobre los integrantes del gabinete, y su asistencia regular a las sesiones del Congreso para responder preguntas y atender interpelaciones. La existencia de un jefe de gabinete permite una interlocución directa con el Congreso, la legitimidad de su nombramiento al ser cabildeado con los partidos y la posibilidad de evitar las diferencias naturales generadas por los integrantes del gabinete que no cuentan con suficientes incentivos para alinearse mas que con el presidente de la República, que hoy por hoy es una figura que requiere de un intermediario, un operador político que dedique sus esfuerzos a la relación con el Congreso y la eventual aprobación de su agenda legislativa.⁴⁷

De la cita hecha al ex parlamentario Felipe Calderón Hinojosa, es posible observar que difieren de las propuestas formales que inicialmente presenta el PAN para configurar un sistema presidencial funcional —inspiradas en la escuela politológica—. La mayor preocupación de la propuesta formal del PAN es la de garantizar la eficacia de la función de gobierno, mientras que el hoy presidente de la República —sin perder de vista la función de gobierno en sus propuestas— ha hecho un ejercicio de ingeniería constitucional más cercano a la escuela constitucionalista, donde se busca promover un reequilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y en general la racionalización del sistema presidencial, pues se ocupa también de la función de control del gobierno.

Habiendo hecho esta reflexión, toca enseguida analizar el segundo de los tres modelos antes indicados —el impulsado por el PRI— y que puede denominarse *sistema presidencial con gobierno de gabinete*, el cual, dentro de la clasificación de Jorge Carpizo, se ubica como un sistema presidencial “con matices parlamentarios”.⁴⁸

Al igual que en el modelo anterior, bajo este modelo el presidente mantiene su doble carácter de jefe de Estado y de jefe de Gobierno así como el ejercicio de las atribuciones constitucionales correspondientes. Este modelo, sin embargo, asume que el control político so-

⁴⁷ Cfr. Calderón Hinojosa, Felipe, “Del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 5, pp. 116 y 117.

⁴⁸ Véase *infra* nota 50.

bre el presidente no sólo proviene del Poder Legislativo —al que se le aumenta sustancialmente su potestad de control—, sino también mediante la creación del gabinete del Poder Ejecutivo como un control intraorgánico, es decir, un control político integrado dentro del Poder Ejecutivo que se suma al control político interorgánico proveído por el Congreso. El sistema presidencial con gabinete propone el reconocimiento constitucional del jefe de gabinete, funcionario que colabora bajo el mando del presidente en las tareas de gobierno y como principal interlocutor de éste ante el Congreso. El Congreso se corresponsabiliza en la tarea del gobierno mediante su participación en la ratificación de las propuestas que le presenta el presidente para integrar su gabinete y los titulares de las entidades paraestatales, así como en el seguimiento de la gestión de gobierno mediante la potestad de promover políticamente la remoción de un alto funcionario del Poder Ejecutivo. Dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo —al igual que el anterior— valora positivamente la concertación de coaliciones de gobierno entre partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema presidencial racionalizado —algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos— se cuentan:

- a) El reconocimiento constitucional del gabinete del Poder Ejecutivo.
- b) Ratificación del gabinete por el Poder Legislativo.
- c) El reconocimiento constitucional del jefe de gabinete.
- d) Ratificación del jefe de gabinete por el Poder Legislativo.
- e) Desaprobación congresual de los miembros del gabinete y del jefe de gabinete.
- f) Remoción libre como potestad presidencial del gabinete legal.
- g) El derecho del gobierno a hacer uso de la voz en el Congreso.
- h) La iniciativa legislativa preferente del presidente.
- i) La reconducción presupuestal.
- j) La pregunta parlamentaria.
- k) La interpelación parlamentaria.
- l) Veto sobre leyes, precisando las condiciones de su ejercicio.

m) La potestad de publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo.

El tercer modelo propuesto por los partidos políticos es el modelo “semipresidencial” —así lo llama expresamente el PRD—, modelo que se puede ubicar dentro del “presidencialismo parlamentarizado”,⁴⁹ según la clasificación de Jorge Carpizo.⁵⁰ Este modelo propone la dife-

⁴⁹ Dice Carpizo: “El presidencialismo parlamentarizado se caracteriza porque el presidente es nombrado directamente por el pueblo. La única excepción actual se encuentra en Bolivia: cuando ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta de sufragios, es elegido por el Congreso entre uno de los dos candidatos que haya logrado la mayor votación; el presidente tiene un periodo fijo y nombra con libertad a los ministros, pero se introducen controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar el sistema presidencial, tales como: el gabinete y los ministros individualmente son responsables tanto ante el presidente como ante el Congreso; este último puede censurar a los ministros, incluso excepcionalmente al propio presidente, quienes entonces deben apartarse del cargo, con diversas modalidades; aun en contadas leyes fundamentales, el presidente puede disolver al Congreso y convocar a elecciones, dándose incluso el caso de que, a pesar de la disolución del Congreso, el periodo fijo del presidente se respeta. En esta última situación, hay que examinar si no estamos ante el tipo de presidencialismo predominante, en virtud de que el control parlamentario sufre un fuerte desequilibrio a favor del presidente. No existe duda alguna de que, en este tipo de presidencialismo, la práctica y el desarrollo de los preceptos puede conducir al sistema parlamentario, lo cual hasta ahora, como regla general, no ha acontecido debido a que el presidente continúa siendo el pivote del sistema político; los aspectos parlamentarios no han funcionado o lo han hecho ocasionalmente, y en estos últimos casos no han modificado ni transformado el sistema de gobierno, pero dichos mecanismos se encuentran en la Constitución y pueden ser empleados, y conducir a un pleno o casi parlamentarismo. Si las condiciones políticas no son las adecuadas para el sistema parlamentario, se corre el peligro de caer en asambleísmo, cuyo resultado es, con frecuencia, la ingobernabilidad. En los casos excepcionales en que el presidencialismo se aproximó a algo muy cercano al sistema parlamentario, las experiencias dejaron, hasta ahora, recuerdos negativos en la sociedad”. *Cfr.* Carpizo, *Concepto de democracia y sistema...*, *cit.*, nota 3, pp. 202 y 203.

⁵⁰ Jorge Carpizo diferencia expresamente el sistema presidencial “con matices parlamentarios” del sistema “presidencial parlamentarizado”. Para Jorge Carpizo, un “presidencialismo con matices parlamentarios” es aquel en el cual “los controles del poder son aquellos propios del sistema presidencial, pero admite algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario, sin alterar realmente el sistema de controles, tales como la existencia de un Consejo de Ministros con facultades amplias, cuyos integrantes son removidos libremente por el presidente, donde el Congreso puede censurar a un ministro pero, para que la censura proceda, es indispensable que la votación sea por mayoría calificada o muy calificada, o aquellos casos en que la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente”; más adelante, Carpizo aclara: “resalto un aspecto... arriba me referí al jefe de gabinete argentino, y lo consideré como

renciación del funcionario encargado de la responsabilidad de la Jefatura de Estado, de aquel otro que tiene como encomienda la Jefatura de Gobierno. El jefe de Estado seguiría siendo el presidente. El descargo de la tarea de gobierno recaería en el “jefe de Gobierno”. En el modelo semipresidencial, el jefe de Estado seguiría siendo electo directamente por el pueblo mientras que el jefe de Gobierno lo sería por el Poder Legislativo a propuesta del presidente. Ello implica que entre el jefe de Gobierno y el Congreso se establece una relación de confianza política, tanto para su nombramiento como para su permanencia en el cargo. Las competencias del jefe de Gobierno se establecerían en la Constitución. Para el descargo de sus responsabilidades éste se apoyaría en un gabinete reconocido constitucionalmente, que sería propuesto por el jefe de Gobierno al Poder Legislativo. Dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo —al igual que los dos anteriores— valora positivamente la concertación de coaliciones de gobierno.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema semipresidencial —algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos— se cuentan:

- a) El reconocimiento constitucional del gabinete del Poder Ejecutivo.
- b) Ratificación del gabinete por el Poder Legislativo.
- c) El reconocimiento constitucional del “jefe de Gobierno”.
- d) El reconocimiento constitucional de las atribuciones del jefe de Gobierno, entre las que se encuentra la potestad de iniciar leyes.
- e) Aprobación del nombramiento del “jefe de Gobierno” por el Poder Legislativo.
- f) Moción de censura vinculante para la remoción de los miembros del gabinete y del jefe de Gobierno.

matiz parlamentario, no como elemento del presidencialismo parlamentarizado, debido a que es responsable tanto ante el presidente, que lo puede despedir libremente, como ante el Congreso. Si sólo fuera responsable ante este último órgano, no dudaría en considerar a ese jefe de gabinete como parte del presidencialismo parlamentarizado, ya que sería algo parecido a un jefe de gobierno”; en Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, *cit.*, nota 3, p. 200 y 204.

g) Fortalecimiento de las competencias de las comisiones del Congreso para evaluar la gestión del gobierno y participar en el proceso presupuestal.

h) Fortalecimiento de la potestad del Congreso de citar a comparecer al jefe de Gobierno y en general a los servidores públicos del Poder Ejecutivo.

i) Veto sobre leyes, precisando las condiciones de su ejercicio.

j) La potestad de publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo.

III. LA PARADOJA DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA MEXICANA: EL CASO DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En círculos políticos estatales no ha penetrado suficientemente la idea de la reforma del Estado en las entidades federativas.⁵¹ En el ámbito subnacional se puede observar que la evolución y voluntad política por el cambio del sistema presidencial mexicano es marcadamente diferente al que se experimenta en el ámbito federal.⁵² Por lo

⁵¹ En la introducción de Torres, Pedro y Barceló, Daniel A., *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, Mexico, Porrúa, 2008, p. XIII, se señala: “La primera fase de la transición democrática de México en las entidades federativas —proyectada e impulsada desde los poderes federales hacia el ámbito local— se fijó como objetivo modificar las reglas de acceso al poder, y a partir de ello, abrir la posibilidad real de la alternancia en el Poder Ejecutivo y la integración plural del Legislativo en los estados y los municipios. La segunda fase de la transición democrática de México, tanto en el ámbito federal, como en el de los estados y municipios, está aún pendiente. Esto es a lo que se ha venido llamando en la academia y los medios políticos la ‘reforma del Estado’. Sin embargo, sobre el debate académico en torno a la reforma del Estado en México —que muchas veces precede al político y enriquece la agenda política— debe señalarse que todavía no se han abordado expresamente a los estados y municipios. Por esta última consideración, en la Escuela de Graduados de Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos impusimos la tarea de organizar el Seminario Internacional sobre la Reforma del Estado en las Entidades Federativas. La Experiencia Mexicana y Comparada, que se celebró el 20, 21 y 22 de febrero de 2007”.

⁵² La evolución del sistema presidencial mexicano, en el ámbito federal, la ha disecionado magistralmente José María Serna de la Garza en su obra *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM, Instituto

que respecta a los estados de la República federal mexicana, Diego Valadés había advertido hace algunos años lo siguiente:

Debe tenerse en cuenta que no será posible transformar el sistema presidencial (federal) sin modificar la estructura del poder local. En el espacio político de los estados se reproduce a escala, y en ocasiones con mayor crudeza, el predominio político del Ejecutivo. Si la transición del sistema presidencial se limitara al ámbito federal, se alentaría la rigidez del presidencialismo local.

En el actual esquema de equilibrios Federación-estados, la figura presidencial es un fuerte contrapeso para los gobernadores. Esto tiene la desventaja institucional de limitar los efectos del federalismo, pero la utilidad política de evitar que las gubernaturas devengan en satrapías. Al reducir la discrecionalidad política de los presidentes se incrementaría la de los gobernadores, si éstos a su vez no cuentan con renovados instrumentos de equilibrio institucional internos. Es verdad que la creciente presencia de la oposición en los estados permite matizar la hipertrofia del poder de los gobernadores. Pero es un hecho político que los patrones del presidencialismo se reproducen y aun acentúan en numerosos casos locales.

El nuevo arreglo que se establezca a nivel federal deberá ser extrapolado a los ámbitos locales, si no se quiere reproducir una dualidad contradictoria de regímenes democráticos y autoritarios que generaría frustraciones y presiones de tal magnitud que acabaría por hacer nugatorios los efectos de cualquier arreglo constitucional nacional.⁵³

A pesar de la previsión de Valadés, los actores políticos no han tomado nota de sus implicaciones, y la prueba es que los mexicanos nos encontramos a principios del siglo XXI ante un paradójico escenario de clara evolución democrática del sistema presidencial en el plano federal, pero de tímida evolución cuando no de estancamiento

de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 201-224) que ha actualizado con ocasión de su participación en el Encuentro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, “La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo”, celebrado en la Universidad Externado de Colombia el 23, 24 y 25 de abril de 2008, y cuya memoria —a cargo de Julio César Ortiz y Néstor Osuna, organizadores del evento— se encuentra en proceso de publicación por dicha Universidad.

⁵³ *Cfr.* Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 414 y 415.

o aún involución en los estados.⁵⁴ En este contexto debe considerarse la política constitucional para la consolidación democrática de los presidentes emanados de las filas del PAN, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa. Considerando los hechos a la vista hasta el cierre del presente trabajo, en mi opinión los presidentes emanados de las filas del PAN no han ejercido su *poder de persuasión* desde su partido para promover los cambios en los sistemas presidenciales de los estados para atemperarlos. Por lo que respecta al presidente Fox, que en 2000 había llegado a la presidencia con un claro mandato del pueblo de México para impulsar el cambio político del país, quizá se pueda atribuir a la ignorancia del funcionamiento de un sistema federal que permite progreso democrático a través de las constituciones estatales. Vicente Fox acusó repetidamente al Congreso de la Unión de obstruir la reforma del Estado por no aprobar sus iniciativas. Al respecto, Denise Dresser señalaba en 2004:

Para lidiar con una democracia dividida, Vicente Fox decide irse al público, brincar por encima de las elites políticas para convencer a la población, usar su personalidad para generar popularidad; y usar esa popularidad para que la población, a su vez, presione al Congreso para que apruebe las iniciativas presidenciales.

Vicente Fox cree, desde el inicio de su gobierno, que la promoción exitosa de sí mismo conducirá a victorias legislativas en un gobierno dividido. Pero cuando Vicente Fox, desde hace cuatro años, brinca por encima del Congreso gana la batalla de la popularidad, pero pierde las guerras legislativas.⁵⁵

Coincido plenamente con el análisis de la profesora Dresser sobre la fallida estrategia presidencial para impulsar el cambio político del país, pero añado otra cuestión. En mi opinión el presidente Fox desperdició no sólo la avenida federal para el cambio político sino también la vía de los estados. En el ámbito estatal la estrategia del presi-

⁵⁴ El profesor británico Lawrence Whitehead reparó en ello en el pasado seminario internacional *Cómo Hacer que Funcione el Sistema Presidencial*, sugiriendo que se debe prestar mayor atención a la situación de los sistemas políticos en los estados mexicanos. Véase la versión audiovisual del seminario que hemos citado en la nota 1.

⁵⁵ *Cfr.* Dresser, Denise, "Reforma para...", en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 24, p. 217.

dente de ignorar a los poderes constituyentes estatales (y a los gobernadores en tanto que líderes políticos de sus bancadas en los congresos estatales) no fue por ganar popularidad —como acertadamente observa Dresser que fue el caso para el plano federal— sino por mera ignorancia de lo que es un sistema federal.

Yo considero que aún con un Congreso de la Unión adverso para el presidente y su partido político en la LXVIII y LIX legislaturas, se encontraba abierta la posibilidad para el jefe del Ejecutivo de promover cambios políticos importantes en los estados a través de su partido, esto es, para promover la reforma del Estado en las entidades federativas —entre ellas la de Guanajuato, su estado de origen—. En el sistema federal mexicano, como en el estadounidense⁵⁶ del que tomó inspiración el mexicano en el siglo XIX, cuando la vía de la reforma de la Constitución federal está cerrada por la desfavorable correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión y/o en los congresos de los estados para el partido en el gobierno —como fue el caso en la LVIII Legislatura, pero particularmente de la LIX—, aún queda abierta la posibilidad de avanzar cambios a través de los poderes constituyentes de los estados, pues éstos suelen tener una correlación de fuerzas diferente a la nacional.⁵⁷ Desafortunadamente tal posibili-

⁵⁶ Sobre la explicación de la lógica independiente de la reforma constitucional en los estados con respecto al proceso político nacional en la República estadounidense, es obligado consultar la obra editada por Tarr, G. Alan y Williams, Robert F., *State Constitutions for the Twenty-first Century. The Politics of State Constitutional Reform*, Albany, State University of New York Press, 2006, 3 vols.

⁵⁷ En mi trabajo (*Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004) advertía en la introducción y en las conclusiones de la necesidad de los mexicanos de conocer el proceso democratizador en los estados de la república estadounidense. De cómo las Constituciones estatales han sido el contenido de las luchas democráticas en los estados de la República estadounidense, razón por la cual las Constituciones estatales se diferencian enormemente de la Constitución federal por lo que se refiere a la frecuencia y magnitud de los cambios constitucionales. Como es sabido, la Constitución federal estadounidense ha sido reformada básicamente a través de la interpretación judicial, y mediante la adición de poco más de una veintena de enmiendas. En cambio, la mayoría de los estados han tenido más de una Constitución a lo largo de su existencia —un estado ha celebrado más de diez procesos constituyentes, aprobando Constituciones totalmente nuevas en cada uno de dichos procesos constituyentes— mientras que las enmiendas han sido también harto frecuentes. Del proceso político estadounidense interesa destacar que en ocasiones, cuestiones de alta política nacional, se derivaban a través de re-

dad no fue advertida por el presidente Fox, como antes he dicho, simplemente por no conocer las posibilidades que ofrece el federalismo. Evidencia de mi afirmación es que como gobernador del estado de Guanajuato Vicente Fox no había propuesto reformas a su Constitución estatal para actualizar el sistema presidencial, entre otras la autonomía del ministerio público —que al llegar a la presidencia de la República propuso formalmente como cambio a la Constitución federal—. Otro indicador de su falta de sentido federal es que, una vez en la presidencia, señaló que promovería los derechos humanos en el país, para lo cual entre otras cosas propició la instalación de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; sin embargo, fue incapaz de promover que todos los estados de la República, y particularmente los gobernados por el PAN, se hicieran cargo de lo establecido en el artículo 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos —la “cláusula federal”—. Ésta obliga a los estados de la federación mexicana a trasladar a sus textos constitucionales y a sus leyes el catálogo de derechos establecidos en el también llamado Pacto de San José, y a las autoridades nacionales a promover activamente dicho traslado cuando los estados omitan tal obligación. A pesar de ser jefe de Estado, e influyente actor en la política de su partido, Fox no emprendió esta tarea. El resultado está a la vista. Actualmente, con un gobernador y una mayoría congresual panista, la Constitución de Guanajuato no ha acatado el mandato de la cláusula federal de la citada Convención; no cuenta con un esquema de justicia constitucional debidamente elaborado —lo que explica su inutilidad—; el tribunal de lo contencioso administrativo es un tribunal “autónomo” que facilita la colonización del mismo por parte del gobernador. En suma, Guanajuato, al igual que el resto de los estados gobernados actualmente por el PAN,⁵⁸ permanece aún con la vieja estructura constitucional y legal autoritaria intocada.

formas a las Constituciones estatales, en tanto que de antemano se sabía la enorme rigidez de la Constitución federal y las posibilidades de fracasar para impulsar cambios por esta vía. Para estudiar el proceso de democratización estadounidense, consúltese la obra de Tarr, G. Alan, *Understanding...*, *cit.*, nota 15.

⁵⁸ Tlaxcala actualmente es gobernado por un gobernador emanado de las filas del PAN, Héctor Ortiz Ortiz. La Constitución de éste estado cuenta con un esquema de

Por lo que respecta a la política constitucional del presidente Felipe Calderón Hinojosa cabe decir que éste todavía se encuentra en la primera parte de su periodo de gobierno, por lo que es prematuro emitir un juicio definitivo. Sin embargo, son de advertir algunos hechos. Hasta el momento de cerrar este trabajo para el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, el presidente Calderón no ha promovido cambios en los estados, ni siquiera en estados cuya correlación de fuerzas en los poderes constituyentes estatales favorece al PAN —y a pesar de contar con el decidido apoyo de la dirigencia nacional de su partido político—. Calderón Hinojosa tampoco se ha opuesto a cambios regresivos en los estados gobernados por el PAN. En el estado de Querétaro (PAN) se promovió recientemente la aprobación de una nueva Constitución estatal en donde destaca la pretensión de anular el acceso a la información pública de los ciudadanos como un derecho. Ello mediante un arreglo institucional que hace del órgano encargado de garantizarlo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, un órgano competente sólo para emitir simples recomendaciones sin

justicia constitucional que incluye un recurso para la protección de los derechos fundamentales. Pero dicho esquema fue promovido como adición a la Constitución estatal por el gobernador del estado anterior, Alfonso Sánchez Anaya (PRD). Éste último incluso promovió una iniciativa de reforma a la Constitución del estado para implantar la democracia interna de los partidos políticos y la vigilancia de sus procesos internos por el instituto estatal electoral, lo que la ubica como la primera de su género en todo el país. El gobernador actual —Héctor Ortiz Ortiz— promueve una nueva reforma constitucional, pero interesa destacar que ésta no deriva de la política constitucional de su partido o del presidente Felipe Calderón, sino de su propia iniciativa. Otro estado gobernado por el PAN que ha tomado localmente la iniciativa de ir hacia la reforma del Estado es Querétaro, donde incluso recientemente se aprobó una nueva Constitución. Desafortunadamente ésta es regresiva en algunos aspectos, entre ellos en lo que se refiere a la actualización del sistema presidencial, pues no fortalece el sistema de controles congresuales sobre el Ejecutivo, sino que los debilita, como se puede observar en el hecho de que el gobernador podrá hacer turismo con cargo al contribuyente sin tener que justificar ante el Congreso del estado los motivos de su viaje. Si bien la nueva Constitución de Querétaro configura al secretario de gobierno como un jefe de gabinete, esta Constitución adolece de la pregunta parlamentaria, la interpelación y la censura no vinculante, que son las instituciones que junto con la del jefe del gabinete conforman las notas esenciales del nuevo sistema presidencial mexicano de los estados para este siglo XXI.

efectos vinculantes.⁵⁹ Por otra parte, en los estados donde gobierna el PRI, el presidente Felipe Calderón no ha manifestado voluntad de promover cambios ni se ha opuesto a prácticas autoritarias. Para explicar esta actitud del presidente algunos analistas han sugerido que éste ha negociado con el PRI para mantener su buena relación con las fuerzas de este partido en el Congreso de la Unión con el propósito de facilitar la aprobación de su programa legislativo y presupuestal en el ámbito nacional, así como para desactivar la acusación de ilegitimidad electoral de origen del que le acusa el PRD. Esto último podría explicar en parte su desentendimiento con el proceso democratizador en los estados gobernados por el PRD, salvo en su propio estado, Michoacán. Está por verse si el afecto a la patria chica conduce a Felipe Calderón Hinojosa, y a Germán Martínez —este último presidente del Partido Acción Nacional—, a promover la reforma del Estado en Michoacán, y quizá a partir de esta experiencia, en el resto de los estados⁶⁰ a través de su partido político y por la vía del *liderazgo por persuasión*. En Michoacán, a diferencia de lo que sucede en el plano federal, la relación con el PRD así como con el gobernador emanado de las filas de este partido, Leonel Godoy, es buena. Este conjunto de circunstancias que se condensan en Michoacán puede ser tenido como el banco de pruebas sobre la política constitucional de Felipe Calderón para actualizar el sistema presidencial en los estados, como lo fue Guanajuato para el presidente Vicente Fox.

Ahora bien, una de las expresiones de la fortaleza institucional de México, así como de los cambios que el sistema político ha experimentado y que resulta un claro indicador del franco proceso de nuestra consolidación democrática, es que el liderazgo político para proponer los cambios al sistema político mexicano ha dejado de ser coto

⁵⁹ Cfr. Servín del Bosque, Miguel, “La compactación de la CEIG con la CEDH va contra el artículo 6o. de la Constitución”, *Vía Transparente. Revista del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública*, núm. 2, mayo de 2008, pp. 19 y 20.

⁶⁰ Al respecto se debe considerar la experiencia comparada de los Estados Unidos de América. En México, los actores políticos nacionales han prestado demasiada atención al exitoso modelo de transición democrática de España, perdiendo de vista que este país no está organizado como República federal, y por consiguiente la problemática al nivel subnacional es diferente que en la República federal mexicana. Cfr. Tarr, G. Alan, *Understanding...*, *cit.*, nota 15, pp. 22 y ss.

exclusivo del presidente. En el presente periodo presidencial ha sido el Congreso de la Unión, y particularmente la Cámara de Senadores, la que ha promovido los cambios en las reglas de ejercicio del poder en el sistema político mexicano. La Ley para la Reforma del Estado es expresión de ello, ley que fue impulsada no por el presidente, sino por el senador de la República Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI). Pero aún antes de ello, en el periodo presidencial inmediatamente anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había impulsado en forma autónoma una Consulta Nacional para un Reforma Sustancial de la Ley de Amparo⁶¹ —por iniciativa del entonces presidente Genaro Góngora Pimentel—, y posteriormente la Consulta Nacional para la Reforma Integral y Coherente de la Impartición de Justicia del Estado Mexicano por el presidente del tribunal constitucional de México que sustituyó a Góngora Pimentel, Mariano Azuela. Sin embargo, tanto la Consulta sobre la Ley de Amparo —que derivó en un proyecto de nueva ley de amparo— así como la Consulta Nacional sólo se fijaban como meta generar efectos persuasivos, a diferencia de la Ley para la Reforma del Estado que emanaba directamente de uno de los órganos que integran el Poder Constituyente Permanente.

Desafortunadamente, la Ley para la Reforma del Estado no se ocupó del tema de la actualización del sistema presidencial en los estados. Éste permanece por tanto como un tema de las fuerzas políticas locales, y las perspectivas en este ámbito, a diferencia del plano federal, no son por el momento muy halagüeñas. En este momento es el talante progresista del gobernador en turno —o la ausencia de este ánimo— lo que explica la democratización de los estados y la actualización de sus sistemas presidenciales. Se pueden identificar gobernadores del PRI, del PRD y del PAN que han desplegado una política constitucional para el desarrollo político de su estado, pero esta no es la regla, sino la excepción. Ello se debe, en algunos casos, al vigor de la inercia del pasado autoritario; en otros casos a un franco cálculo político del gobernador del estado —que cuenta con la posibilidad de obstruir cambios constitucionales—; y aún en otros casos más la situación se puede explicar no por la personalidad del go-

⁶¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 281 y ss.

bernador en turno, sino por la calidad parlamentaria de la oposición, esto es, por el desconocimiento de las oposiciones de lo que se puede lograr al obtener mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Este último fue el caso en la LVIII legislatura de Tabasco. El PRD —la oposición más sólida al PRI en el estado— logró obtener en las elecciones intermedias de 2003, por primera vez en la historia de Tabasco, la mayoría absoluta en el Congreso del estado y la mayoría en los ayuntamientos —lo que le permitía además tener el control del Poder Constituyente—. Sin embargo, llegados al poder —en control tanto del Poder Legislativo como del Poder Constituyente— simplemente no supieron qué hacer para transformar el sistema político autoritario en uno democrático.⁶² Después de años de oposición al PRI, impulsada por el líder histórico del PRD en Tabasco, Andrés Manuel

⁶² Un ejemplo se puede ofrecer como evidencia de lo señalado. La elección para gobernador del estado entre el candidato del PRI y el candidato del PRD en 2000 fue anulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por inequidad en el proceso electoral. Entre otras irregularidades, se probó en juicio que la televisión pública estatal había otorgado mayor espacio de cobertura al candidato oficial. A pesar de ello, al obtener el control del Poder Legislativo en la LVIII Legislatura, el PRD no modificó el estatuto jurídico de la televisión pública, que continúa siendo un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo del estado —quien designa libremente a los altos funcionarios de esta institución, y éstos, a su vez, a los presentadores de los noticieros que, como es de esperarse, cargan la tinta sobre las noticias del gobernador. Otro ejemplo aún más ilustrativo, si cabe, tiene que ver con la función de los legisladores de oposición como Poder Constituyente: por diversas circunstancias que no es posible relatar en este espacio, la citada sentencia del Tribunal Electoral tuvo el efecto de obligar a la legislatura del estado a nombrar a un gobernador interino. Al momento de ser dictada la sentencia, el control mayoritario de la cámara (LVI Legislatura) lo tenía el PRI, pero se daba la circunstancia de que las votaciones en las que se había elegido al gobernador —que fueron anuladas— coincidían con la elección de legisladores locales y éstas habían dado una mayoría absoluta al PRD (LVII Legislatura). Ante este escenario, el gobernador saliente (PRI) promovió en menos de veinticuatro horas una reforma constitucional para que fuese la legislatura que él dominaba la que designara al gobernador interino. La reforma constitucional se aprobó y la LVI Legislatura designó a un gobernador interino de su propio partido, quien en buena medida impulsa al triunfo al candidato oficial. No obstante ello, el procedimiento de reforma constitucional estatal no se modificó por la contundente mayoría perredista en la LVIII Legislatura —que les daba la llave para reformar el procedimiento de reforma e impedir en lo sucesivo reformas constitucionales en el estado, a la luz de la luna, y sin la autorización expresa del pueblo—. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “Caso Tabasco. Procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar constituciones locales”, en *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 7, 2005, p. 20.

López Obrador, el movimiento democratizador que éste organiza finalmente cristaliza —ya estando él fuera del estado, como jefe de Gobierno del DF— con un contundente triunfo electoral en la LVIII Legislatura del Congreso y en la mayoría de los ayuntamientos. Desde esta perspectiva de la historia local de Tabasco no parece tener sentido que los legisladores no hayan hecho casi nada por democratizar el sistema político del estado mediante la reforma de la Constitución y leyes del estado. La única explicación que yo encuentro de tan absurdo y triste desenlace, puede estar en el efecto acumulado del principio de no reelección de los legisladores. Para el momento del triunfo de la oposición estos carecían de experiencia como legisladores ordinarios y como constituyentes, y perdieron su oportunidad. El resultado es que Tabasco permanece al día de hoy con la vieja estructura constitucional y legal del autoritarismo, cuyo principal pero no el único beneficiario, es el gobernador del estado.

Pero la cuestión a destacar es que cualquiera que sea la explicación específica del atraso político de cada estado, el hecho es que en la mayoría de ellos se mantiene a la fecha la estructura constitucional y legal del autoritarismo; de los 31 estados de la República, ninguno ha incorporado en su Constitución local la Convención Americana de Derechos Humanos, mientras que de dicho universo de 31 estados menos de la mitad cuentan con un esquema de justicia constitucional estatal, algunos técnicamente configurados en forma muy deficiente (que a pesar de ello los he contabilizado como estados con justicia constitucional para fines del argumento que presento en este trabajo). Algunos estados no cuentan con un tribunal de lo contencioso administrativo, y un buen número de ellos han sido organizados como tribunales especializados; no han sido organizados dentro del Poder Judicial sino como tribunales “autónomos”, lo que facilita enormemente su colonización por el gobernador con magistrados afines, subordinación que se refuerza por su dependencia presupuestaria del Poder Ejecutivo.⁶³

⁶³ Incluso la nueva Constitución del estado de Querétaro promulgada el presente año, adolece de este defecto deliberado de diseño institucional. Al respecto, cabe hacer mención de la conclusión a la que ha llegado el profesor de la Universidad de Chicago, Tom Ginsburg, quien ha dedicado su vida profesional al estudio de la función de los tribunales de justicia en los sistemas políticos autoritarios. Este autor señala

Así entonces, por las consideraciones que a continuación expongo, yo sostengo que la ausencia de la justicia constitucional en un estado es un indicador irrefutable de la permanencia de la estructura constitucional y legal del autoritarismo en dicho estado, esto es, los estados que no cuentan con un esquema de justicia constitucional son por definición estados con sistemas políticos autoritarios.

La afirmación que he hecho adquiere consistencia si se considera que hay una cuestión, ya tan familiar en México, que sólo se encuentra implícita en la posición tanto de Jorge Carpizo como de Diego Valadés sobre la actualización del sistema presidencial federal mexicano —pero que es imperativo alumbrar, hacer explícita, para poder valorar el sistema político de los estados—. La asunción implícita de estos dos autores es que al lado del presidente de la República existen nuevos intérpretes constitucionales auténticamente independientes de la voluntad presidencial que interpretan las cláusulas constitucionales que configuran la forma presidencial de gobierno —incluida por supuesto la separación de poderes—. Estos nuevos intérpretes constitucionales son el Congreso de la Unión desde 1997 y la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1995. Ejemplos muy claros de la interpretación congresual del esquema de separación de poderes son el tema del informe presidencial, y la formación de las comisiones de investigación del Congreso —temas en los cuales el Congreso y el presidente no han coincidido y en los que el Congreso ha impuesto al presidente su interpretación de la Constitución sobre el significado del *checks and balances* mexicano—.

la como una de las modalidades de ingeniería institucional de los sistemas autoritarios, la de promover a través del derecho positivo la “fragmentación” de la función judicial en diversos tribunales —descripción que se amolda bastante bien al caso de los estados mexicanos, con tribunales de lo contencioso administrativo, tribunales electorales, y juntas locales de conciliación y arbitraje, que no suelen pertenecer, como deberían, al Poder Judicial del estado—. Al respecto, Ginsburg señala que en estos sistemas judiciales fragmentados, “el Ejecutivo retiene sobre ellos controles muy fuertes a través de la designación de funcionarios que materialmente realizan funciones judiciales, pero que no gozan de inamovilidad en el cargo, además de circunscribir en forma apretada los derechos de los gobernados al debido proceso legal”. *Cfr.* Ginsburg, Tom, “Introduction: The Function of Courts in Authoritarian Politics”, en *id.* y Moustafa, Tamir (ed.), *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 17.

En otras palabras, la asunción implícita del planteamiento de los profesores Carpizo y Valadés *incluye la labor de configuración del sistema presidencial atribuible a la Suprema Corte de Justicia de la Nación* —que, siguiendo a Keith Whittington llamaré en adelante “interpretación constitucional en sentido estricto”, para distinguirla de la “construcción constitucional” que es la interpretación de las cláusulas de la Constitución referidas al sistema presidencial que realiza el Congreso y el presidente sin recurrir a la Corte—. ⁶⁴

Como es sabido, a veces los órganos políticos de nuestro gobierno nacional —Congreso y presidente— no se ponen de acuerdo en el significado de la Constitución en cuanto a la separación de poderes —esto es, sobre el sistema presidencial— y recurren a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento sobre todo en el procedimiento de controversia constitucional establecido en el artículo 105 para que ésta despeje el significado de la Constitución. Ahora mismo hay siete controversias constitucionales pendientes de resolver que involucran la relación Legislativo-Ejecutivo. De ello, el punto a destacar es que, como apuntamos arriba, la Corte también interviene en la configuración, y evolución, del sistema presidencial mexicano, pues ella elabora la “interpretación constitucional *stricto sensu*”. ⁶⁵ No hace mucho la situación era diferente.

Jorge Carpizo señala en su obra clásica *El presidencialismo mexicano* cómo y quién interpretaba las cláusulas de la Constitución mexicana sobre la forma presidencial de gobierno hasta hace apenas poco más de una década. En nuestro pasado reciente, la interpretación de las potestades del Poder Ejecutivo, así como el significado de la división de poderes, la hacía el presidente y su partido hegemónico —con mayorías abrumadoras en ambas cámaras del Congreso de la Unión— y con una Suprema Corte colonizada en su totalidad por el

⁶⁴ *Cfr.* Whittington, Keith, *op. cit.*, nota 43, pp. 1-19.

⁶⁵ Jorge Ulises Carmona Tinoco señala: “El principio de división de poderes ha sido uno de los bastiones del constitucionalismo contemporáneo, desde entonces también se ha luchado de manera constante para que el mismo prevalezca... al órgano jurisdiccional le corresponde desempeñar un papel de enorme trascendencia, ya que en la mayoría de los países se le asigna la función de proteger y vigilar el *principio*, con base en las facultades de intérprete último de la Constitución y garante del orden constitucional”. *Cfr.* “La división de poderes y la función jurisdiccional”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 7-8, enero-diciembre de 2007, p. 175.

presidente, justamente por el control político absoluto sobre las cámaras; la interpretación de la Constitución era una ilegítima “potestad metaconstitucional” del presidente.⁶⁶ Tal situación ha cambiado por la consolidación en México del pluripartidismo en el Congreso de la Unión, pero sobre todo de la justicia constitucional.⁶⁷ Pero este no es el caso en todos los estados de nuestra República federal.

Gracias al nuevo esquema de justicia constitucional establecido en el artículo 105 de la Ley Fundamental —que incorporó la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, instrumentos procesales que vinieron a complementar al juicio de amparo establecido en el 103— se puede ser optimista en cuanto a la evolución del sistema presidencial en el ámbito federal. Puede ser sugerido con cierto grado de confianza que haya o no reformas formales a la Constitución federal relativas al sistema presidencial en los próximos meses, de cualquier forma el sistema presidencial mexicano, *en el ámbito federal*, seguirá evolucionando por interpretación constitucional, ya provenga esta interpretación de los órganos políticos (“construcción constitucional”) o del órgano jurisdiccional del gobierno federal (“interpretación constitucional *stricto sensu*”). *Pero éste no es el caso en los estados, pues en su gran mayoría éstos carecen de control constitucional estatal.*

Si bien es cierto que algunos estados han reconocido un esquema de justicia constitucional estatal,⁶⁸ la situación por el momento tiende a ser en los hechos casi la misma de aquellos que no lo tienen pues de una parte —con intención o sin ella— la labor de ingeniería cons-

⁶⁶ En 1978, Jorge Carpizo apuntaba: “En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema... En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son: a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas, y que seguramente están así frustrando su carrera política; c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado”. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 27, pp. 24 y 25.

⁶⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa...*, cit., nota 59, pp. 209-298.

⁶⁸ Cfr. González Oropeza, Manuel, “Desarrollo del control constitucional en las entidades federativas”, en *id.* y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 387 y ss.

titucional en los estados se ha hecho de tal forma, que se asegura la subordinación del Poder Judicial a la voluntad del gobernador a través del método de selección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia;⁶⁹ y de otra parte, la incoherente interpretación del artículo 133 de la Constitución federal por parte de los tribunales federales y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷⁰ —que pasa por alto

⁶⁹ *Cfr.* Astudillo, César, “La justicia constitucional en las entidades federativas”, conferencia dictada en el primer Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, SCJN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cancún, Quintana Roo, del 14 al 16 de mayo de 2008.

⁷⁰ *Cfr.* Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 15, julio-septiembre de 1942, pp. 243-253. Desde la lente del derecho comparado, yo mismo he estudiado la interpretación del artículo 133 de la Constitución que hacen los tribunales federales de México. Al respecto, mi opinión es que, con base en dicha interpretación, éstos violan el artículo 124 de la Constitución federal, particularmente a través del amparo directo. La Constitución mexicana, en ninguno de sus artículos, distribuye las competencias entre el Poder Judicial Federal y los poderes judiciales de los estados, con base en la protección de los derechos de la carta federal; antes bien, ésta obliga a todos los jueces a protegerlos y no únicamente a los jueces federales a través del artículo 133. La Constitución mexicana, como su par estadounidense, divide las competencias entre los poderes judiciales en función de las competencias delegadas al gobierno federal y las reservadas a los estados. Pero nuestros tribunales federales han hecho caso omiso de la letra de la Constitución federal de México. En realidad, la interpretación que vienen haciendo los tribunales federales —violatoria del artículo 124— está basada en una noción histórica y teórica incorrecta de lo que es el “control difuso de constitucionalidad estadounidense”. Según la jurisprudencia de los tribunales mexicanos, generada al interpretar el artículo 133, el control difuso de los estadounidenses conduce a la interpretación de la Constitución por todos los jueces locales, pero esto es falso. Los estadounidenses no pierden de vista que ello llevaría indefectiblemente a la interpretación diferente de la Constitución con la consiguiente violación del principio de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica. Este extremo se evita porque los jueces estatales estadounidenses se tienen que ajustar obligatoriamente al precedente establecido por los tribunales federales al aplicar —a un caso de derecho estatal— un derecho reconocido en la Constitución federal. Lo que sucede en el esquema estadounidense, y que hasta ahora ha pasado inadvertido por nuestras autoridades judiciales, es que en el llamado control difuso de constitucionalidad se separa la “interpretación” de los derechos de la carta federal, de su “aplicación”. La “interpretación” es una potestad de última instancia de los tribunales federales, mientras que la “aplicación” es una obligación para todos los jueces federales y estatales. Los jueces locales siguen el precedente federal, y sólo cuando no existe un precedente aplicable a un caso estatal del que conocen, pueden y deben interpretar los derechos de la Constitución federal; pero su interpretación es *precaria* hasta en tanto no conoce del caso un juez federal, pues,

lo establecido expresamente en el artículo 124 sobre distribución de poderes, que incluye evidentemente a la función judicial— impide la colaboración de los tribunales estatales en la protección de los derechos fundamentales y el desarrollo de su esquema local de justicia constitucional,⁷¹ con la consiguiente pérdida de la confianza de los ciudadanos en el mismo, como ha sucedido en Veracruz, estado pionero en el siglo XX de la justicia constitucional local.

Ciertamente la situación es tanto peor en los estados que no cuentan con instrumentos procesales de justicia constitucional. En éstos, en forma silenciosa, los tribunales superiores de justicia de los estados deliberadamente han mantenido el esquema autoritario, mediante una sutil estrategia de diseño institucional: la ausencia de control constitucional en los estados hace que sus tribunales superiores de justicia sean meros tribunales “de legalidad”, y por tanto no pueden interpretar las cláusulas de separación de poderes de la Constitución estatal y cincelar “el estatuto jurídico de la oposición” —como llama Héctor Fix-Zamudio a la garantía de la oposición en los congresos para desplegar la función de control del gobierno—. ⁷² Por supuesto, si los tribunales superiores de justicia son tribunales “de legalidad” se

en el federalismo judicial estadounidense, la última palabra sobre la “interpretación” de los derechos de la carta federal la tienen los tribunales federales. De esta suerte, una vez generado el nuevo precedente que antes no existía y que adquiere firmeza por la interpretación del juez federal, en casos iguales los jueces estatales se valdrán de él para resolver casos estatales. Es así como se establece una colaboración entre los jueces federales y los estatales para proteger los derechos reconocidos en la Constitución federal; unos interpretan los derechos en forma definitiva, pero todos los aplican. La misma lógica siguen, por ejemplo, los tribunales de los diferentes países de la Unión Europea, los cuales —en los asuntos de su competencia— deben aplicar los precedentes referidos a los derechos humanos establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por ello, diversos autores han señalado que —más allá del nombre, que puede llevar a confusión— los sistemas “difuso” y “concentrado” de control de constitucionalidad, en realidad operan ambos bajo la misma premisa: que todos los jueces del Estado nacional participan en el control constitucional mediante la aplicación de los precedentes que va generando el máximo tribunal del Estado nacional, sea éste una Suprema Corte de Justicia —como en Estados Unidos— o un Tribunal Constitucional —como en España—. *Cfr.* Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI. La progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, México, UNAM, 2004.

⁷¹ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa...*, *cit.*, nota 59, p. 383.

⁷² *Ibidem*, pp. 24-33.

perpetúa el sistema autoritario, y ello es producto en muchas ocasiones de una decisión política, no de una omisión inocente.⁷³

La afirmación que he presentado se sostiene incluso si se considera la vía abierta por el artículo 105 de la Constitución federal para que el poder de un estado vindique su cuadro de competencias frente a otro poder del estado. Esto es formalmente posible, pero la Corte ha sido víctima de su propio éxito, lo que ha producido que, henchida de confianza, conozca de asuntos que no son de su competencia,⁷⁴ por lo que se encuentra recargada de trabajo. Además es posible probar empíricamente que las controversias constitucionales provenientes de los estados en su gran mayoría tienen que ver con los municipios y no por conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de los estados.⁷⁵ Ante la explicable ausencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver todos los casos sobre separación de poderes de los estados, las entidades federativas han acentuado sus rasgos autoritarios al interpretar los gobernadores en forma unilateral —y como ilegítima potestad metaconstitucional— el significado de la separación de poderes en las constituciones estatales. Cuando la Corte es llamada a intervenir, ésta no suele resolver los procesos de controversia constitucional de los estados en “tiempo real” de los estados sino en función a la agenda de prioridades de la Corte —una razón más que alumbra la imperiosa necesidad de contar con instrumentos de justicia constitucional local—. Además, como no hay sanción alguna para el abuso del derecho procesal en materia de justicia

⁷³ En un brillante trabajo, la profesora Magaloni sugiere que a nivel federal el amparo fue un instrumento deliberadamente confeccionado por el Estado autoritario, a través de las leyes y por interpretación judicial, para jugar una función de legitimación —en tanto que instrumento propio del Estado de derecho—, pero sin que en realidad limitara el ejercicio del poder en los casos de interés de la nomenclatura autoritaria. *Cfr.* Magaloni, Beatriz, “Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico”, en Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir (eds.), *op. cit.*, nota 61, pp. 188-193.

⁷⁴ Coincido en este punto con la posición expresada por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre la controversia*, México, Porrúa, 2001, pp. 12 y 14.

⁷⁵ *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, conferencia “La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo”, Encuentro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, 23, 24 y 25 de abril de 2008, y cuya memoria —a cargo de Julio César Ortiz y Néstor Osuna, organizadores del evento— se encuentra en proceso de publicación.

constitucional, los gobernadores suelen recurrir constantemente a la chicanería constitucional.

Por las razones anteriores, desde el VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal he propuesto que las constituciones de los estados deben trasladar el catálogo de derechos de la Convención Americana de Derechos Humanos según lo dispuesto en la “cláusula federal” de dicha Convención, así como el juicio local de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional como instrumentos procesales de justicia constitucional local. Ello les permitiría actuar como agentes para la consolidación democrática⁷⁶ al interpretar la separación de poderes en los estados, y en materia de derechos humanos aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷⁷

⁷⁶ *Cfr.* Ginsburg, Tom, conferencia “The Politics of Courts in Democratization”, del seminario Estado de Derecho y Función Judicial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 27 de mayo de 2008.

⁷⁷ Asumo aquí la proposición expuesta por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio A. Valls Hernández, de introducir en nuestro sistema judicial el “análisis estatal bloqueado” para que tanto en los juicios locales de amparo como en los juicios ordinarios de los estados, los tribunales estatales se sujeten obligatoriamente a la jurisprudencia emanada de la Corte y de los tribunales federales al interpretar *en casos de derecho estatal* los derechos de las constituciones estatales *con homólogo* federal y de la Convención Americana de Derechos Humanos. Consecuente con el artículo 124 de la Constitución, el “análisis estatal bloqueado” resulta ser la vía idónea para reducir el abuso del amparo directo —que invade competencias de los estados en franca violencia al artículo 124—. Ello, además, sin peligro de provocar anarquía en la interpretación de los derechos establecidos en la carta federal. La propuesta del ministro Valls distingue entre “interpretación” y “aplicación” de los derechos de la Constitución federal en el marco de lo que la doctrina llama “control difuso de constitucionalidad”; solo la interpretación de los derechos de la Constitución federal debe ser —como hasta hoy— monopolio del Poder Judicial de la Federación, pero no su aplicación. La interpretación difusa fue la preocupación que llevó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a adoptar una interpretación del artículo 133 de la Constitución —que se mantiene hasta hoy— que es inconsecuente con la estructura federal de la República mexicana. Lo que se sugiere al implantar el “análisis estatal bloqueado” es la *aplicación difusa de la Constitución federal* por vía indirecta, esto es, aplicar derecho constitucional estatal por los tribunales estatales, pero atados a la interpretación de derechos homólogos de la ley fundamental, según la interpretación que de éstos hacen los tribunales federales, y particularmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase DVD Primer Seminario Internacional de Federalismo Judicial, México, SCJN, 2007.

Simultáneamente a la integración de derechos y de la justicia constitucional en los ordenamientos locales, debe actualizarse la estructura constitucional del sistema presidencial de los estados para introducir mayores niveles de responsabilidad política del gobernador, de sus colaboradores en el gabinete, pero también de cada uno de los legisladores que integran el Poder Legislativo estatal. En este orden de ideas, y siguiendo la línea de pensamiento sobre la evolución deseable del sistema presidencial mexicano expuesta por la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM cultivada por los profesores Valadés y Carpizo, he expuesto en diferentes foros su proyección a los estados.⁷⁸ Las propuestas concretas en el ámbito estatal, que deben ser recogidas en las Constituciones y leyes de desarrollo constitucional de los estados, son:

a) Integrar como necesidad fundamental del sistema presidencial un esquema de justicia constitucional en cada estado de la República mexicana (controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y juicio local de amparo), para que interprete la separación de poderes del sistema presidencial y garantice “el derecho de las oposiciones” a descargar la función de control del gobierno. Así mismo para que proteja los derechos políticos de la Constitución estatal siguiendo para ello escrupulosamente la jurisprudencia que emana de los tribunales federales y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

b) Introducir la diferenciación de la jerarquía de leyes emanadas del Congreso, para introducir en los ordenamientos estatales las “leyes de desarrollo constitucional”, inspiradas en las “leyes orgánicas” europeas.⁷⁹ Éstas son leyes dirigidas a la regulación de aspectos particularmente sensibles del sistema constitucional —como las leyes que organizan al propio Poder Legislativo y al Poder Judicial— y que deben ser aprobadas por mayorías calificadas para evitar el abuso de la mayoría congresual de turno; es a través de este tipo de ley que se garantiza, por ejemplo, el “estatuto jurídico de las oposiciones” a

⁷⁸ Véase, por ejemplo, mi trabajo, “La reforma del Estado en las entidades federativas. Reflexiones preliminares sobre los méritos del modelo presidencial con gobierno de gabinete de los estados mexicanos”, *Reflexiones sobre la Reforma del Estado*, México, Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, núm. 2, 2006.

⁷⁹ Esta propuesta la he tomado de Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad...”, en varios autores, *op. cit.*, nota 21, pp. 201-227.

controlar al gobierno; la legislación electoral para garantizar la supervivencia de las minorías, o las competencias de control constitucional del tribunal superior de justicia para evitar que una mayoría circunstancial del propio Poder Legislativo las erosione.

c) Descartar la segunda vuelta electoral para elegir al gobernador del estado.

d) Incorporar un nuevo mecanismo de sustitución del gobernador del estado por falta absoluta de éste, sobre la base de un orden de funcionarios predeterminado en la Constitución estatal.

e) Reconocer constitucionalmente la figura del jefe o coordinador del gabinete, *o alternativamente la función* para que ésta sea desempeñada por el secretario de Gobierno.

f) Incorporar en la Constitución la figura del gabinete, su composición y su marco de competencias.

g) Consolidar en el sistema presidencial de los estados la práctica política de formar coaliciones de gobierno, sobre todo en aquellos estados que repiten el tripartidismo del Congreso federal.

h) Incorporar la iniciativa legislativa preferente del gobernador para que un número determinado de iniciativas de ley que éste presente ante el Congreso, sean estudiadas, discutidas y votadas en un periodo de tiempo breve.

i) Incorporar la reconducción presupuestal.

j) Fortalecer la función de control del Congreso sobre el Ejecutivo:

Establecer expresamente en la Constitución estatal, al lado de la función legislativa, la función de control del gobierno por parte del Poder Legislativo.

Establecer la ratificación de algunos de los mandos superiores del Poder Ejecutivo por el Congreso del estado, entre ellos al jefe del gabinete y al secretario de finanzas.

Establecer que los secretarios de despacho acudan cada semana a sesiones de control del gobierno ante el Congreso del estado para responder en forma oral o por escrito las preguntas que le formulen los congresistas (pregunta parlamentaria).

Establecer la interpelación y la censura individual no vinculante contra los miembros del gabinete del gobernador del estado.

Prolongar los periodos de sesiones del Congreso del estado hasta por once meses para que la función de control sobre la actividad del Ejecutivo sea —al igual que ésta última— continua.

Actualizar el marco constitucional de responsabilidad política del gobernador para que responda por violaciones a la Constitución estatal (“violación a la Constitución del estado” como causal de juicio político contra el jefe del Ejecutivo).

k) Actualizar el marco constitucional y legal para exigir responsabilidad jurídica (en su triple vertiente: penal, administrativa y civil) por los delitos de corrupción gubernativa y electorales cometidos por el gobernador del estado, los miembros de su gabinete y demás personal del Poder Ejecutivo.

l) Reducir a cuatro años el periodo del gobernador e incrementar en uno el de los diputados locales para (1) evitar el fenómeno del gobierno dividido, (2) para evitar la confusión del elector sobre a qué partido político premiar o penalizar con su voto en la siguiente elección, y (3) sobre todo, para dar oportunidad a que funcione mejor el voto como sistema de exigencia de responsabilidad política del pueblo sobre sus gobernantes, volviendo al esquema original de la Constitución de 1917, 1857 y 1824 —que es además el periodo habitual en el resto de países de América Latina—. Esta reforma que se puede impulsar bajo el marco de la Constitución federal vigente.

m) Reconocer la figura de la deposición por voto popular del gobernador y de los legisladores, estableciendo en la Constitución estatal las condiciones para iniciar un proceso de esta naturaleza, que deberá ser un instrumento ciudadano de democracia directa.

n) Reconocer la iniciativa ciudadana, tanto constitucional como legislativa, y reglamentar la competencia de los institutos estatales electorales para su organización y administración.

o) Reconocer el referéndum constitucional potestativo para las iniciativas de reforma emanadas del Congreso del estado o del gobernador, donde el pueblo, por un número de sus electores, se reserve el poder de decidir cuándo se debe convocar obligatoriamente a referéndum. Para ello se deberá reglamentar la competencia de los institutos estatales electorales para la organización y administración de los referéndum constitucionales.

Todas las medidas anteriores pueden ser recogidas en las constituciones estatales bajo el marco permitido por la Constitución federal vigente. La única medida deseable de reforma política en los estados que requiere reforma a la Constitución federal es la que permitiría la reelección de los legisladores de los estados por un único periodo.

El modelo de la escuela constitucional también debe tener necesariamente una proyección a los municipios pues éstos deben actualizar igualmente su forma de gobierno. Entre otras cosas se debe introducir el derecho de las oposiciones a controlar al gobierno municipal en sesiones semanales de control. En éstas, no sólo se debe reconocer la “pregunta parlamentaria”, sino también, debidamente regulada, la “pregunta ciudadana”. La implantación del servicio civil de carrera; un sistema exógeno de fiscalización financiera; la deposición por mandato popular de los funcionarios electos del ayuntamiento; la reingeniería del sistema electoral municipal; y la tutela judicial de los gobernados a través del tribunal de lo contencioso administrativo del Poder Judicial del estado resultan ser asignaturas particularmente urgentes.

Bien es cierto que bajo el sistema federal mexicano se puede optar por establecer disposiciones obligatorias para los estados en el artículo 116 de la Constitución para actualizar los sistemas presidenciales estatales y de los municipios en línea con el federal, y entre otras cosas, obligar a implantar en cada uno de ellos un esquema de justicia constitucional local. Pero con ello se corre el riesgo de que las fuerzas autoritarias en los estados bloqueen dicha iniciativa de reforma constitucional federal, y hagan naufragar por consiguiente la actualización del sistema presidencial en el ámbito federal —resultado que sería todavía más desafortunado—. Quizá entonces se debería intentar utilizar lo que yo llamo “los instrumentos suaves de intervención” del federalismo mexicano⁸⁰ para promover la actualización del siste-

⁸⁰ En otro trabajo he abordado el tema de los “instrumentos duros de intervención federal” del ordenamiento constitucional mexicano (intervención constructiva e intervención reconstructiva), a él remito. Véase “Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917 de México”, en Bercholz, Jorge (dir.), *La organización política del territorio en América y España*, Buenos Aires, Fundación Manuel Jiménez Abad-Lajoune, 2008. De otra parte, llamo “instrumentos suaves de intervención federal” a aquellos instrumentos que se han desarrollado en otros Estados federales, como Estados Unidos (o en Alemania, o en constelaciones estatales que usan técnicas federales, como en la Unión Europea), para influir en los estados, pero sin

ma presidencial y la justicia constitucional en los estados, así como la transposición del entramado de leyes para democratizar el sistema político estatal —como, por ejemplo, la recepción en las leyes de los estados, sin ambigüedades ni puertas de salida, de los principios constitucionales en materia de propaganda electoral, o la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, o del derecho de acceso a la información pública, entre otras leyes igualmente importantes que conforman la estructura constitucional y legal de una auténtica democracia presidencial—.

Una aclaración importante: en los estados no es posible mantener el “presidencialismo puro” que —inspirado por la escuela politológica— el PAN propone en el ámbito nacional. La única posibilidad que este modelo tiene para prosperar es si, necesariamente, el PAN promueve la generalización de la adopción de la justicia constitucional en todos los estados de la República, donde éstos serían los encargados de escarbar el significado de la separación de poderes, especialmente la competencia del Congreso estatal de control del gobierno. Dicho camino es muy largo, pero ciertamente no imposible.

Sin embargo, hay en ello un problema a considerar en tanto que esta escuela sigue inspirándose en el modelo estadounidense. El problema es que desde la presidencia del general George Washington se

recurrir a la fuerza y romper la autonomía constitucionalmente garantizada del pacto federal —extremo posible ante eventos extraordinarios, con fundamento en la intervención reconstructiva—. Los “instrumentos suaves de intervención” tienen como una de sus modalidades privilegiadas los *grants in aids* que son inversiones de fondos federales que el gobierno nacional puede o no hacer en los estados, dependiendo si éstos deciden *voluntariamente* cumplir las condiciones establecidas por el gobierno federal —Congreso y presidente— para acceder a los recursos federales; entre las condiciones que el gobierno nacional puede imponer al gobierno estatal (legislatura y gobernador) puede estar la de aprobar una ley estatal —por ejemplo, del servicio civil de carrera o de acceso a la información pública— siguiendo rigurosamente los estándares establecidos por el poder central a través de una “ley modelo” que debe ser copiada a satisfacción de Washington. La Suprema Corte de Estados Unidos ha legitimado este instrumento suave de intervención federal sobre los estados —que planea incluso sobre materias estatales reservadas—, bajo el argumento de que el estado puede no sujetarse a las condiciones impuestas desde Washington —en nuestro ejemplo no legislar en materia de servicio civil de carrera— y conservar su soberanía, pero no el dinero federal. *Cfr.* Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno (volumen I). Poderes federales y estatales*, trad. de José Juan Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966, pp. 212-217.

inició en Estados Unidos la “construcción constitucional” del sistema presidencial, esto es, la atribución de sentido de la separación de poderes por el Congreso y el presidente. Poco tiempo después se iniciaría la “interpretación constitucional *stricto sensu*”.⁸¹ En este contexto, la escuela politológica, si pretende mantener la concordancia con el modelo presidencial estadounidense, tiene dos problemas anexos: (1) debe explicar cómo va a incorporar en México tanto la “construcción constitucional” como la “interpretación constitucional en sentido estricto” sobre la separación de poderes, es decir, la interpretación del Congreso —presidente y la jurisprudencia estadounidense sobre separación de poderes—, y (2) debe considerar que la “construcción” y la “interpretación” constitucional del sistema presidencial estadounidense ha tenido como punto de partida un Ejecutivo débil —al que debía de fortalecerse *vis à vis* el Congreso— mientras que la construcción e interpretación de la separación de poderes del sistema mexicano parte de otra realidad: el débil ha sido el Congreso y su esquema de controles sobre el Ejecutivo.⁸² Además el sistema presidencial estadounidense no tiene una cláusula constitucional sobre partidos políticos que deba interpretarse en forma coherente con el esquema de división de poderes,⁸³ como sí la tiene en cambio el intérprete constitucional mexicano. Por supuesto, todos estos problemas los puede superar la escuela politológica presentando una teoría acabada sobre separación de poderes que integre la presencia de partidos políticos. Esta tarea no es imposible. La escuela constitucionalista está igualmente obligada a proponer una teoría completa del sistema de equilibrios que propone, pero *prima facie* se advierte que este modelo es en sí mismo explícito en cuanto a los controles interorgánicos e intraorgánico, por lo que la tarea de elaborar su teoría de separación de poderes en el marco de una democracia de partidos es menos demandante.

Creo por ello que la opción por el “presidencialismo con matices parlamentarios” que propone la escuela constitucionalista del Institu-

⁸¹ Cfr. Fisher, Louis, *op. cit.*, nota 42.

⁸² Cfr. Carpizo, Jorge, “En búsqueda del ADN...”, en Ortiz, Julio César y Osuna, Néstor (coords.), *op. cit.*, nota 13, p. 5.

⁸³ Cfr. Milkis, Sydney M., *Political Parties and Constitutional Government. Remaking American Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1999, pp. 137-186.

to de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y que como hemos visto incluso el presidente Felipe Calderón (PAN) ha ponderado positivamente, es la mejor opción para los estados —sin desconocer por supuesto que este modelo, si bien con menor intensidad que el del “presidencialismo puro”, también descansa en un tribunal constitucional estatal para despejar dudas sobre la interpretación de las cláusulas que configuran la separación de poderes del sistema presidencial y sus controles recíprocos, y particularmente para garantizar el “derecho de las oposiciones” a controlar al gobierno—.

Para finalizar el presente estudio, cabe señalar que a la par de lo que se ha dicho hasta ahora sobre la situación en los estados, el jurista Jaime Cárdenas Gracia ha venido señalando la resistencia de los partidos políticos nacionales para democratizar sus procedimientos internos de selección de candidatos y dirigentes, así como para ejercer en forma transparente y rendir cuentas sobre los recursos que manejan por el financiamiento público que reciben de los contribuyentes.⁸⁴ En este contexto no se puede apreciar como una omisión inocente que el tema de la democratización de los partidos políticos no haya sido objeto de la ya citada Ley para la Reforma del Estado. Otro indicador de la resistencia a la democratización de los partidos políticos es que la iniciativa de Ley de Partidos Políticos presentada en la LIX Legislatura por el entonces senador de la República, Carlos Chauvand (PRI), en la que participó activamente el profesor de Derecho constitucional de la Universidad Iberoamericana, Miguel Eraña, permanece deliberadamente en el olvido.

No sólo se ha congelado la iniciativa de ley de partidos políticos, más aún: la reciente reforma a la Constitución en materia electoral fue regresiva en cuanto a la democratización interna de la vida partidista que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación venía construyendo por derecho jurisprudencial. El artículo 41 reformado de la Constitución dice en la fracción I: “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. Ello, por supuesto, limita la posibilidad de avanzar mediante

⁸⁴ *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, “Hacia otra democracia”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (ed.), *El proceso constituyente mexicano...*, *cit.*, nota 11, pp. 164 y ss.

derecho jurisprudencial en la democratización interna de los partidos políticos, en la transparencia de su gestión financiera y en la rendición de cuentas, pues basta que a través de “la ley” —donde los legisladores de los partidos políticos son juez y parte— éstos blinden ciertas cuestiones al escrutinio judicial. Al respecto, cabe decir que el “estatuto jurídico de la oposición” de la que habla el maestro Fix-Zamudio como control constitucionalmente garantizado en el Congreso para supervisar al Ejecutivo, también debe extenderse al interior de los partidos políticos —pues al interior de los partidos hay igualmente disputa democrática por el gobierno del partido, y por tanto coalición en el poder y oposición a la misma—. Para garantizar el principio democrático en su vida interna, los estatutos de los partidos políticos deben reconocer el “estatuto jurídico de la oposición” que necesariamente debe ser objeto de revisión judicial para asegurar su adecuación a la Constitución. Pero la tendencia impulsada por los dirigentes de los partidos políticos con respecto a la democracia interna y a la rendición de cuentas, por el momento, apunta —como sugiere Cárdenas Gracia— en sentido contrario.