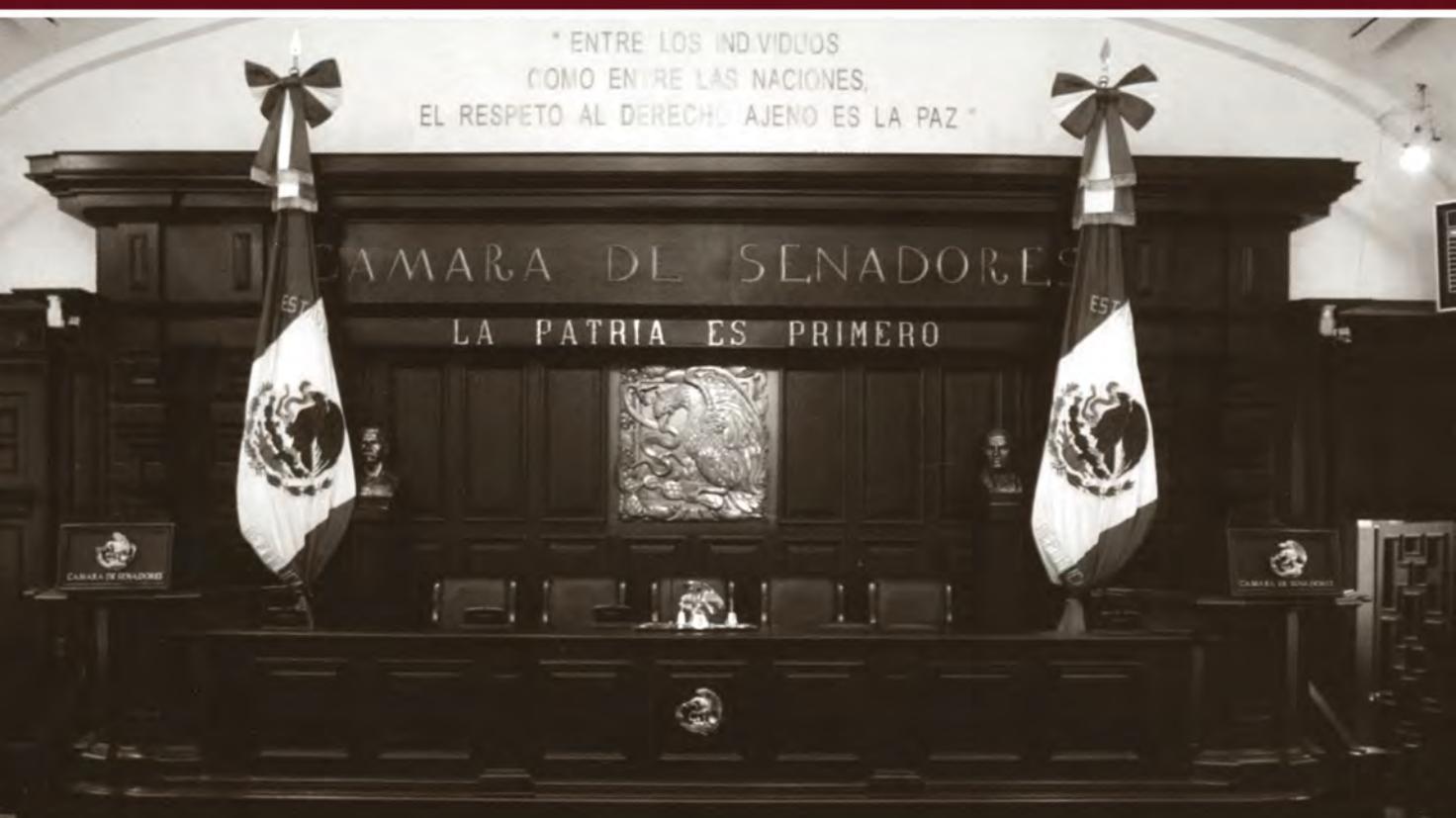


• MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917 •

# El Senado de la República en 100 años de vigencia de la Constitución



SENAZO DE LA REPÚBLICA - LXIII LEGISLATURA

SECRETARÍA DE CULTURA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM

EL SENADO DE LA REPÚBLICA  
EN 100 AÑOS DE VIGENCIA  
DE LA CONSTITUCIÓN

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES



COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN  
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*

EDGAR ROMO GARCÍA

*Presidente de la Cámara de Diputados  
del Congreso de la Unión*

ERNESTO JAVIER CORDERO ARROYO

*Presidente de la Cámara de Senadores  
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

ALFONSO NAVARRETE PRIDA

*Secretario de Gobernación*

MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA

*Secretaria de Cultura*

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ

*Diputado Federal*

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

*Senador de la República*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación*

ALFONSO PÉREZ DAZA

*Consejero de la Judicatura Federal*

PATRICIA GALEANA

*Secretaria Técnica*

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos

Héctor Fix-Zamudio

Sergio García Ramírez

Olga Hernández Espíndola

Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos

Rogelio Flores Pantoja

Javier Garciadiego

Sergio López Ayllón

Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro

José Gamas Torruco

Juan Martín Granados Torres

Aurora Loyo Brambila

Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA  
CONSTITUCIONAL  
I N E H R M



SENADO DE LA REPÚBLICA  
Mesa directiva

Presidente  
Sen. Pablo Escudero Morales

Vicepresidenta	Secretaria
Sen. Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz	Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama
Vicepresidente	Secretario
Sen. César Octavio Pedroza Gaitán	Sen. Luis Humberto Fernández Fuentes
Vicepresidente	Secretaria
Sen. Luis Sánchez Jiménez	Sen. María Elena Barrera Tapia
Secretaria	Secretaria
Sen. Itzel Sarahí Ríos de la Mora	Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza

Junta de Coordinación Política

Presidente  
Sen. Fernando Herrera Ávila  
*Coordinador del grupo parlamentario  
del Partido Acción Nacional*

Sen. Emilio Gamboa Patrón <i>Coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional</i>	Sen. Manuel Bartlett Díaz <i>Coordinador del grupo parlamentario del Partido del Trabajo</i>
Sen. Miguel Barbosa Huerta <i>Coordinador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática</i>	Sen. Miguel Romo Medina <i>Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional</i>
Sen. Carlos Alberto Puentes Salas <i>Coordinador del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México</i>	Sen. María Lucero Saldaña Pérez <i>Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional</i>

Sen. Sonia Mendoza Díaz  
*Grupo Parlamentario  
del Partido Acción Nacional*



CULTURA  
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA  
Secretaría de Cultura  
María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS  
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General  
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido	Salvador Rueda Smithers
Luis Jáuregui	Rubén Ruiz Guerra
Álvaro Matute <sup>†</sup>	Enrique Semo
Érika Pani	Luis Barrón Córdova
Ricardo Pozas Horcasitas	Gloria Villegas Moreno



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director  
Pedro Salazar Ugarte  
Secretario Académico  
Francisco Ibarra Palafox

Coordinación editorial  
Raúl Márquez Romero y Wendy Vanesa Rocha Cacho

# EL SENADO DE LA REPÚBLICA EN 100 AÑOS DE VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN

ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
*Coordinador*

• MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917 •

KGF3100  
S474  
2018

*El Senado de la República en 100 años de vigencia de la Constitución / Enrique Burgos García,*  
presentación, México, Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM :  
Senado de la República : Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.  
144 páginas (Estudios Constitucionales. México y la Constitución de 1917)  
ISBN: 978-607-549-006-9, *El Senado de la República*  
*en 100 años de vigencia de la Constitución.*

1. México Congreso -- Poderes y obligaciones 2. Cuerpos legislativos -- México -- Historia
3. México. Constitución política (1917) I. t. II. Ser.

Primera edición, México y la Constitución de 1917, 2018.

Producción:

Secretaría de Cultura

Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de las Revoluciones de México

D.R. © 2018 por la presente edición  
Secretaría de Cultura  
Dirección General de Publicaciones  
Paseo de la Reforma 175  
Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500,  
Ciudad de México.

D.R. © 2018 Senado de la República  
Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro,  
Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030,  
Ciudad de México.

DR © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n,  
Ciudad de la Investigación en Humanidades,  
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad  
del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones  
de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total  
o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos  
la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación,  
sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura  
/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)  
ISBN: 978-607-549-006-9, *El Senado de la República en 100 años de vigencia de la Constitución*

Impreso y hecho en México

CULTURA  
SECRETARÍA DE CULTURA



# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

Enrique Burgos García .....	13
SENADO DE LA REPÚBLICA	

## PREFACIO

Pedro Salazar Ugarte .....	15
UNAM - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS	

## MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Patricia Galeana .....	19
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO	

## LA CONSTITUCIÓN DE 1917: SU PASADO, PRESENTE Y VIGENCIA

Emilio Gamboa Patrón .....	25
¿Qué es una constitución? .....	26
La Constitución de 1917 y su pasado .....	29
La primera Constitución social .....	30
Raíces ideológicas del constitucionalismo social .....	32
La discusión del artículo 27 .....	36
El problema de fondo en el artículo 27 constitucional .....	37
La nación en la letra del artículo 27 constitucional .....	41

La Constitución de 1917 y el gobierno fuerte . . . . .	43
El presente: la transformación de México en clave constitucional . . . . .	45
Fuentes consultadas . . . . .	55
<b>CONSTITUCIÓN 100 AÑOS.</b>	
<b>LAS BUENAS INTENCIONES Y LA REALIDAD</b>	
Fernando Herrera Ávila . . . . .	61
Un siglo después, gran desconocida . . . . .	62
No un programa sino un faro . . . . .	64
Los orígenes . . . . .	65
Tenencia de la tierra . . . . .	66
Analfabetismo . . . . .	68
Situación laboral, jornales y salarios . . . . .	71
La fiscal, reforma contraproducente . . . . .	75
La corrupción, el gran problema . . . . .	77
Inseguridad . . . . .	79
Sistema Nacional Anticorrupción . . . . .	80
Libertad de expresión . . . . .	82
Aspiraciones y derechos humanos . . . . .	83
Las reformas que faltan . . . . .	84
Segunda vuelta presidencial . . . . .	86
Reducir el número de legisladores . . . . .	87
Fuentes consultadas . . . . .	89
<b>NUEVA CONSTITUCIÓN PARA UN NUEVO PACTO FUNDACIONAL</b>	
Miguel Barbosa Huerta . . . . .	91
<b>HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN</b>	
Dolores Padierna Luna . . . . .	95
Los sexenios del PAN y la Constitución . . . . .	97
El presidente “reformador” . . . . .	100
¿Adiós a 1917? . . . . .	102
La hoja de ruta de la Constitución de la Ciudad de México . . . . .	104
El fin del paradigma neoliberal . . . . .	105
Fuentes consultadas . . . . .	108

APORTACIONES DEL PVEM  
A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Grupo parlamentario del PVEM . . . . .	111
Introducción . . . . .	111
Avances constitucionales . . . . .	112
<i>Derecho al medio ambiente</i> . . . . .	112
<i>Derecho humano al agua</i> . . . . .	116
<i>Reforma energética y sustentabilidad</i> . . . . .	118
<i>Sistema Nacional Anticorrupción</i> . . . . .	122
Reformas pendientes en materia política . . . . .	125
<i>Reducción de legisladores federales</i> . . . . .	126
<i>Reducción de campañas electorales</i> . . . . .	129
<i>Reducción de financiamiento a partidos políticos</i> . . . . .	131
<i>Modelo de comunicación política</i> . . . . .	134
<i>Gobiernos de coalición y segunda vuelta electoral</i> . . . . .	136
Conclusiones . . . . .	138
Fuentes consultadas . . . . .	143



## PRESENTACIÓN

**A**l conmemorarse el inminente Centenario de la Constitución de 1917 resulta insoslayable reiterar que nuestro texto fundamental es no sólo el documento en el que descansa el conjunto de los componentes del Estado mexicano, sino también, al propio tiempo, una síntesis de nuestro devenir histórico, el referente vivo del gran acuerdo, quizás el más importante que nos hemos dado los mexicanos, conciliando derechos individuales y derechos sociales.

De nuestra Constitución devienen los principios de federalismo, justicia y democracia, pilares de la República. Los derechos humanos y sus garantías son la fórmula cimera que preserva la armonía social y las instituciones.

La mejor forma de conmemorar el Centenario de nuestra Constitución es y será respetarla y observarla con puntualidad, asumiendo a cabalidad los compromisos de ciudadanos y de quienes ostenten responsabilidades públicas.

Preservar y construir instituciones, en palabras de Mariano Otero, es el camino para defender la paz y alcanzar el progreso. Es ése el mejor homenaje a nuestra Constitución.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
*Senado de la República*

## PREFACIO

**E**xisten diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si está materializado en un pacto constitucional, la ocasión se potencia porque sus vicisitudes están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917, que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por el Senado de la República, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo XX. La Constitución surge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de mo-

dernidad institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico en esta colección.

Pero la Constitución de 1917 también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, ésta logró amalgamar, por primera vez en la historia moderna, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución, pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado amparo mexicano, podemos comprender por qué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional, pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han ganado cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo xx las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta colección de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo, pero también —quizá sobre todo— en su valor científico. De alguna manera el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una Constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del IIJ de la UNAM, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos, y me congratulo de esta alianza institucional con el Senado y el INEHRM que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilar la enorme valía del conjunto.

PEDRO SALAZAR UGARTE  
*UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas*



# MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

**L**a Constitución de 1917 fue la culminación del proceso revolucionario que dio origen al México del siglo xx. Para conmemorar el Centenario de la vigencia de nuestra Carta Magna es menester conocer el contexto nacional e internacional en que se elaboró, y cómo es que ha regido la vida de los mexicanos durante un siglo. De ahí la importancia de la obra que hoy presentamos.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México tiene la satisfacción de publicar, con el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la serie México y la Constitución de 1917. En ella, destacados historiadores y juristas, polítólogos y políticos nos dan una visión multidisciplinaria sobre el panorama histórico, jurídico, político, económico, social y cultural de nuestro país desde la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 hasta nuestros días. Científicos sociales y escritores hacen, asimismo, el seguimiento de la evolución que ha tenido el texto constitucional hasta el tiempo presente y su impacto en la vida nacional, así como la prospectiva para el siglo xxi.

La colección inicia con el título *Contexto histórico*, precedido de una introducción de Álvaro Matute. Walter-Astié hace el análisis de la situación internacional. Describe el impacto de la Primera Guerra Mundial en nuestro país, las presiones de las grandes potencias y la difícil

relación con nuestro vecino del norte. Leonardo Lomelí estudia la situación económica. Felipe Ávila analiza las principales acciones del gobierno provisional de Venustiano Carranza para pacificar al país, resolver los problemas sociales y consolidar al Estado constitucional. La obra también aborda relevantes temas regionales. Luis Barrón nos expone la importancia de “La Constitución de Coahuila como antecedente para el proyecto carrancista de la Constitución de 1917”. Juan Ricardo Jiménez describe la transformación de la ciudad de Querétaro para convertirse en sede del Congreso Constituyente y capital provisional de la República. Los historiadores Raúl Vela Sosa y Raúl Vela Manzanilla estudian la situación de Yucatán a partir de los cambios realizados por Salvador Alvarado. A continuación, José Woldenberg analiza los antecedentes del Congreso Constituyente a partir de los planes políticos proclamados durante la Revolución. Salvador Rueda estudia el problema de la tierra, una de las más importantes demandas del proceso revolucionario al que se dio respuesta con el artículo 27 constitucional. Anna Ribera Carbó analiza otro de los temas centrales: los derechos de los trabajadores y la solución dada por los constituyentes en el artículo 123. Luz Elena Galván aborda el tema educativo. Roberto Blancarte analiza la cuestión religiosa. Cierra el volumen Silvia Molina con el estudio del panorama cultural. De esta manera tenemos la visión integral del entorno histórico en que se acuñaron, por vez primera en el mundo, los derechos sociales en una Constitución.

El libro *Los grandes debates del Congreso Constituyente de Querétaro* se dedica a los debates del Constituyente. José Gamas Torruco analiza las intervenciones más relevantes en las discusiones de los artículos constitucionales más significativos: el 30., el más discutido y en el que se logró establecer la educación laica; el 24, en el que se dispuso la libertad de culto; el 27, que abolió los latifundios y dio personalidad jurídica a la propiedad comunal; el 115, en el que se estableció la autonomía del municipio; el 123, en el que se otorgaron por primera vez a nivel constitucional los derechos laborales, y el 130, que marcó la separación del Estado y la Iglesia.

La obra *Crónica de la Constitución de 1917 en la prensa de la época*, coordinada por las investigadoras Guadalupe Curiel Defossé y Aurora Cano Andaluz, documenta la crónica periodística de la época.

A través de las noticias de los periódicos *El Pueblo*, *El Demócrata*, *El Universal* y *La Defensa*, así como de la *Revista Mexicana*, entre 1914 y 1917, conocemos cómo se informó e interpretó lo acontecido en la Revolución y en el Constituyente.

La antología *Memorias y testimonios* compendia los testimonios y recuerdos de Venustiano Carranza. El volumen inicia con el estudio del pensamiento del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, por Daniel Barceló. Incluye los textos de los protagonistas del proceso revolucionario, ideólogos como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera, Isidro Fabela, Antonio Díaz Soto y Gama, Alfonso Caso y Vicente Lombardo Toledano; de los constituyentes Heriberto Jara, Froylán C. Manjarrez, Hilario Medina, Francisco J. Múgica, Félix F. Palavicini, Jesús Romero Flores y José María Truchuelo; de los cronistas e historiadores Diego Arenas Guzmán, Salvador Azuela, Jesús Silva Herzog y Gastón García Cantú; de constitucionalistas como Eduardo Pallares, Alberto Trueba Urbina, y los testimonios de Toribio Esquivel Obregón, Roque Estrada Reynoso y Emilio Portes Gil, lo que nos permite conocer el pensamiento que dio origen a nuestro texto constitucional, así como a su evolución.

El libro *Influencia extranjera y trascendencia internacional*, coordinado por Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, reúne las opiniones de destacados constitucionalistas de diversos países del mundo sobre la Constitución mexicana de 1917, así como su impacto en otras latitudes, considerando que es la primera que incorporó los derechos sociales.

En *Doctrina constitucional mexicana*, Imer B. Flores Mendoza expone los principios jurídicos y políticos fundamentales de la Carta Magna. Los conceptos de soberanía, república, federalismo, representatividad, democracia, laicidad, derechos sociales, municipio libre y juicio de amparo son pilares esenciales de las instituciones que constituyen nuestro andamiaje constitucional.

El volumen *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, de la autoría de Francisco José Paoli Bolio, recorre la historia constitucional universal. Estudia la *polis* griega, la Carta Magna de 1215, la Constitución de Estados Unidos y las constituciones francesas. A continuación hace lo propio con las constituciones

mexicanas hasta llegar a la de 1917. El constitucionalista aborda el debate sobre la necesidad de promulgar o no una nueva Constitución y nos da su perspectiva sobre la situación actual de México, las influencias internacionales, la globalización y la gobernanza global, así como la prospectiva del constitucionalismo del siglo XXI.

El libro *Constitución y literatura* contiene una antología que representa la influencia de la Constitución en la literatura mexicana del siglo XX, obra de Vicente Quirarte. A través de sus páginas conocemos el impacto que tuvo el texto constitucional en las letras mexicanas. De la fascinación por la *bola*, los ejércitos revolucionarios, las soldaderas y los grandes caudillos, se pasó a hablar de los ganadores, los que convirtieron la Revolución en gobierno, en leyes, en instituciones.

Los títulos *El poder reformador de la Constitución. El Congreso y su impulso transformador* y *El Senado de la República en 100 años de vigencia de la Constitución* abordan la historia del Poder Legislativo en el centenario de vigencia de la Constitución. El de la Cámara de Diputados fue coordinado por el diputado César Camacho Quiroz y el dedicado al Senado por el senador Enrique Burgos García. Cada uno recoge las participaciones de todos los grupos parlamentarios representados en los órganos legislativos.

La obra *Gobierno* se dedica al Poder Ejecutivo federal y está desarrollada por Alejandro Carrillo Castro. Estudia la forma en que se ha organizado la administración pública federal en el transcurso de los 100 años de vigencia de la Constitución.

*El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* explica cómo, desde la perspectiva de la administración de justicia federal, la Suprema Corte y los tribunales del Poder Judicial de la Federación contribuyen a la consolidación del orden constitucional de nuestro país.

A lo largo de un siglo el texto original de nuestra Constitución se ha ido modificando para adecuarse a las circunstancias de cada generación de mexicanos.

Se han ampliado derechos individuales, se han reconocido los derechos colectivos, se han establecido mecanismos para su defensa, se ha adecuado la relación entre el Estado y una sociedad cada vez más plural,

diversa y compleja, sin que ello hubiera significado la modificación de sus principios o directrices esenciales.

En 1953 se reformó el artículo 34 constitucional para otorgarle ciudadanía a la mitad de la población. En 2011 se reformaron los artículos 1o. y 4o. para establecer la progresividad de los derechos humanos y en 2012 se reformó el artículo 40 para reafirmar que el Estado mexicano es laico. Estas reformas han consolidado principios indispensables de un Estado democrático como son la equidad, la laicidad, y la garantía de nuestros derechos constitucionales.

La obra conmemorativa que el lector tiene en sus manos contribuye a enriquecer la cultura jurídica y permite hacer efectivos los tres ejes rectores que los tres Poderes de la Unión establecieron en su Acuerdo del 5 de febrero de 2013, por el que se creó el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: recordar la trascendencia histórica del texto constitucional y su contribución al desarrollo político, económico, social y cultural del país; difundir su contenido y concientizar sobre la necesidad del cumplimiento cabal de sus postulados, y reflexionar sobre los mejores mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales en ella consagrados.

Para mí fue un privilegio coordinar esta serie y contar con el apoyo de distinguidas personalidades del ámbito académico y político. Gracias a su trabajo y entusiasmo ha sido posible la elaboración y publicación de México y la Constitución de 1917.

PATRICIA GALEANA  
*Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de las Revoluciones de México*



# LA CONSTITUCIÓN DE 1917: SU PASADO, PRESENTE Y VIGENCIA

Emilio Gamboa Patrón

*Las cuestiones constitucionales son antes que todo cuestiones humanas [...] o son la fórmula práctica del modo de vivir de una nación [...]*

*[...] el derecho y el deber, en lo que tienen de humano y de real, son un producto de la necesidad, del interés, de la utilidad identificada con las condiciones progresivas de la sociedad humana.*

JUSTO SIERRA, 1848-1912.

En el marco de la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Senado de la República se une a esta fiesta cívica, convocando a la reflexión nacional sobre los valores y principios constitucionales que nos han dado identidad y cohesión, como una manera de rendir homenaje a nuestro máximo código político y, al mismo tiempo, con la finalidad de enriquecer los debates sobre la prospectiva que nuestro sistema constitucional debe adoptar para las próximas décadas.

Los 100 años de la realización del último Congreso Constituyente —celebrado en México a finales de 1916— y los 100 de la promulgación de la Carta Magna a la que dio origen son el motivo perfecto para conmemorar no sólo el enorme legado de un texto constitucional abstracto y general, sino el valor de los hombres y las ideas que nos heredaron a través de la Constitución de 1917, para crear un auténtico Estado Nacional.

Ésta es la oportunidad de reconocer la historia constitucional de prácticamente 200 años. Desde la percepción de los legisladores, ésta y no otra es la esencia de aquel pacto político fundacional que sentó las bases para la estabilidad, el desarrollo y la justicia social.

Resignificar su importancia a partir de reconocer su aportación en el flujo de acontecimientos nacionales e internacionales es la razón por la que se le considera la primera constitución social en el mundo. Aunque se puede entrar en el análisis de sus sesgos —tarea de los destacados especialistas que conforman la presente colección conmemorativa—, a continuación sólo se remite al reconocimiento de algunos de los aspectos que le dieron valor histórico.

A este proceso gestacional de la propia Constitución se le conoce como “su pasado”, y al final se indican las perspectivas sobre su “presente y vigencia”, es decir, el estado actual en el que los grandes problemas contemporáneos han exigido su actualización y la regeneración de su tejido constitucional, sin lo cual sería imposible responder a la complejidad de la sociedad mexicana moderna y enfrentar los retos del mundo actual.

## ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?

Lo primero que se debe distinguir es que no se trata de una ley, menos de un simple reglamento. Ni el más grande racionalista de todos los tiempos, Immanuel Kant, aceptó ver en el derecho una ciencia empírica. Tanto para él como para Jean-Jacques Rousseau, la ley constituía la máxima expresión de la voluntad popular.

Al seguir a los grandes constitucionalistas se puede definir una constitución como el estatus organizado, libre e independiente de un pueblo, para darse un orden; el conjunto de normas positivas que delimitan el ámbito de competencia de los gobernantes frente a los gobernados, o el fundamento último del sistema legal en torno al cual se organiza el Estado.

Lo cierto es que ninguna de esas definiciones modernas aterriza en el centro de su naturaleza. Una constitución es el gran pacto político en el que se instituyen los principios constitutivos del orden social, vale decir, de sus habitantes en general y de sus grupos minoritarios en particular.

Más aún, una constitución es la expresión de los más elevados ideales de los pueblos y comunidades, de sus hombres y mujeres; principios que responden a las necesidades e intereses de generaciones enteras.

En ese sentido, la Carta Magna mexicana no es una simple copia de la Constitución de los Estados Unidos de América, como se sostuvo durante el siglo XIX. En todo caso, si se tuvieran que rastrear sus orígenes, se mencionarían primero los ejemplos español, francés y luego el estadounidense. La Constitución Política de México hunde sus raíces en las múltiples historias locales y regionales en las que estuvo fragmentado el sentir nacional a lo largo del siglo XIX. Es, pues, producto de un largo proceso histórico, no sólo de la cruenta gesta revolucionaria que inició en 1910.

En cada uno de los congresos constituyentes se refrendaron uno a uno cada principio, cada ideal, cada tesis, sin que valieran como imposición o en desmedro de su soberanía. El Constituyente de 1917 no fue la excepción. Aunque muchos principios constitucionales responden a esa memoria constituyente, el hecho es que —en su carácter soberano— revalidó de forma autónoma los viejos postulados de independencia, libertad, republicanismo, laicidad, etcétera; esto es, sus principios pétreos.

Una constitución es el pacto constituido y, al mismo tiempo, constituyente de un pueblo, porque jamás podría admitirse un contrato cerrado, acabado y perfecto. Tal cosa no sólo sería una aporía o un contrasentido en los términos, sino la negación de su esencia; más aún, en un sistema de ese talante no habría cabida para la política. Una obra de esta naturaleza sólo podría ser atribuida al Leviatán de Thomas Hobbes, en el cual la voluntad es cedida por los individuos, lo mismo que la fuerza que se constituye a partir de ella en favor de un poder absoluto.

Una constitución, sin embargo, es expresión de la voluntad general y, como tal, aunque se quisiera evitar no podría excluir esa voluntad popular originaria. Pero no es simple teoría, como se podría suponer. Por más de 300 años, a partir del siglo XV, la historia mundial muestra que los Estados nacionales encontraron su supervivencia y consolidación en virtud del reconocimiento de la soberanía popular —algunas veces nacional— y de su organización constitucional. Es por ello que, a pesar de su coraza racional, procedural, formal, universal y mo-

derna, la Constitución sigue siendo política y es ineluctablemente dinámica, como los legisladores atestiguan al enfrentar siempre el reto de conciliar la diversidad de intereses y voluntades.

Se llama Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente, porque su fundamento es político y social, no sólo constitucional. Justamente este último carácter le viene dado jerárquica y éticamente como resultado de la suprema organización política del cuerpo social, del pueblo, si se prefiere.<sup>1</sup>

La forma constitucional originaria que asume el pacto político fundamental no deviene *a priori* de manera autónoma e independiente mente del sentir y de la voluntad social, como varios juristas pregonan desde Kant. La constitucionalidad o no constitucionalidad de un sistema político, incluso legal —sobre todo en el caso de los viejos sistemas de dominación—, responde a la institucionalización histórica, voluntaria y libre del poder social transformado en poder de derecho. Cada artículo de una constitución es una institución de la que se desprende el orden jurídico, es decir, el sistema propiamente legal; mas lo constitucional no equivale a lo legal, pues sería como equiparar al hijo con el padre en el acto de la procreación, ni qué decir de otro tipo de normas, reglas y ordenamientos.

Por ello se anticipó que una constitución no es una simple ley. Puede decirse que instituye o funda; mientras que la ley se aplica, en razón de la autoridad que le confiere un orden muy superior: la Constitución, en primera instancia, y un congreso o asamblea constituyente como *ultima ratio*. Incluso el llamado “padre del absolutismo”, Hobbes, postulaba que los estados no nacían ni se creaban ni surgían; los estados se instituyen, lo que significa que son tales en la medida en que responden a la voluntad libre y soberana de los ciudadanos. Del mismo modo, una constitución se instituye y, a su vez, los principios rectores de una nación a través de la organización estatal. En consecuencia, la constitución no se aplica ni regula —lo que corresponde al orden legal

<sup>1</sup> “El pueblo es, en la Democracia, sujeto del Poder constituyente. Toda Constitución, según la concepción democrática, se basa, incluso para su elemento de Estado de Derecho, en la decisión política concreta del pueblo dotado de capacidad política. Toda Constitución democrática supone un tal pueblo con capacidad”, Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, p. 234.

o jurídico—, sino que se organiza y funda por lo que se debe hacer valer por encima de todo.

## LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SU PASADO

Vista como un pacto político abierto e inacabado —debido a que una constitución perfecta supondría hombres y sociedades perfectas que, consecuentemente, no requerirían del derecho—, la Carta Magna de 1917 no es una invención ayuna de historia; antes bien, es el resultado de las luchas de los pueblos y comunidades de México por emanciparse, como postulara el egregio constitucionalista Jorge Carpizo.<sup>2</sup>

Una constitución es la codificación sistemática de la historia de un pueblo, si evocamos el pensamiento de Justo Sierra. En sus artículos figuran los ideales de Ignacio López Rayón y del padre José María Morelos, esenciales en el reconocimiento del principio de igualdad ante la ley; de la total independencia de América, en la Constitución popular de Apatzingán; de Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer despuntan la defensa del sistema federal; de la soberanía de los estados, instituidos desde el Acta Constitutiva de la Federación; de José María Lafragua, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio García Rejón y don Mariano Otero se abrió paso la Ley de Amparo, la independencia del Poder Judicial, el primer auténtico ideal democrático y el carácter laico del Estado entre los constituyentes de 1824, 1842 y 1847; y qué decir de los demócratas liberales Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga, quienes encabezaron la defensa del agrarismo, de la soberanía popular, el parlamentarismo, las garantías individuales, la Reforma y el derecho a la propiedad en el Constituyente de 1856-1857. Se trata de genuinos principios que fueron los bastiones del constitucionalismo moderno y progresista que allanó el camino a la Constitución de 1917.

Por ello no extraña que este Congreso Constituyente no rompiera con la Constitución de 1857, del mismo modo que ésta no fuera en contra de la de 1824. No pudo hacerlo porque en ella se habían consumado

<sup>2</sup> Vid. Jorge Carpizo, “La justicia social en México”, en Luis J. Molina Prieto (coord.), *Caleidoscopio jurídico-político*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1991.

dos de los fundamentos constitutivos de la nación mexicana o, mejor dicho, sus principios pétreos: el dogma de la soberanía nacional y del Estado federal.

Así, en el artículo 39 de la Carta de 1857 se leía: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”; mientras que en el 40 se instituía: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esa ley fundamental”.<sup>3</sup>

No hay que olvidar que, en aquellos años de la Reforma, apenas un puñado de países había aceptado el sufragio universal indirecto —aún no se incluía el voto de la mujer—, es decir, habían abrazado el sistema democrático representativo y, cada vez más, los sistemas políticos modernos se alejaban de la democracia antigua o directa de la misma forma en que remontaban los sistemas monárquicos, inclinándose —a cuentagotas— hacia formas representativas de gobierno. Lo interesante en el caso de México es que, a pesar de los diferentes avatares en la consolidación del Estado Nacional, se logró un desarrollo político y democrático notable cuando los procesos democratizadores no marcaban todavía una tendencia dominante en el orbe.

No obstante, como reflexionó don Daniel Cosío Villegas en *La Constitución de 1857 y sus críticos*, la de 1857 dio lugar a un sistema democrático para el que aún no estábamos preparados.

## LA PRIMERA CONSTITUCIÓN SOCIAL

En los dos casos, la Constitución de 1917 no fue sino refrendadora de esos pilares fundacionales que hasta nuestros días nos rigen exactamente en los mismos términos. Empero, la más grande diferencia entre la de 1857 y la de 1917 consiste en que mientras la primera fundó un

<sup>3</sup> Vid. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2006.

sistema democrático y liberal, la segunda instituyó un auténtico sistema constitucional social.

No es que no se hubiera hecho nada en el Constituyente de 1916-1917 en favor de la democracia, sino que la Revolución impuso por toda prioridad constitucionalizar las principales proclamas sociales que originaron el levantamiento armado. A propósito de la Revolución, Jorge Carpizo no duda en postular que “la justicia social es un pensamiento y una acción constantes en la evolución jurídico-política de México, ya que imprime su sello a nuestra historia e impulsa a los grandes movimientos político-sociales del país”.<sup>4</sup>

A pesar del lento desarrollo de la democracia después de 1917, la Constitución dio un paso definitivo al instituir el sufragio universal en primer grado (directo) en la elección de sus autoridades: presidentes, gobernadores y legisladores. Los intereses del nuevo Estado, sin embargo, marcaron un derrotero muy distinto que implicaba la supresión o supeditación de los enemigos de la unidad nacional y del constitucionalismo triunfante, interrumpiendo el proceso democratizador iniciado en 1856. Después de todo, la Constitución de 1917 no podía imponer lo que a los hombres cuesta tanto trabajo aprender, parafraseando las célebres palabras de Alexis de Tocqueville: el uso de su libertad.

Vale la pena recordar que la magna obra de los constituyentes de 1916-1917 tuvo impacto y reconocimiento internacional, quizá con mayor fuerza en Latinoamérica, pues hasta entonces ninguna constitución reconocía los fundamentos del derecho social más que en la teoría alemana de finales del siglo XIX; pero la Carta Magna mexicana tuvo la virtud de introducir —como la llama Otero— la “cuestión social” en su cuerpo constitucional, consumando en los hechos los anhelos de la clase trabajadora en la era del capital.

<sup>4</sup> Para entender mejor el fenómeno del constitucionalismo social que emergió del proceso revolucionario, un Estado social —según aclaran los constitucionalistas Gustavo Vignocchi y Giulio Ghetti— se distingue del socialista porque no elimina la iniciativa privada y la economía de mercado. Eso es relevante porque ni la Revolución ni la Constitución ni el cardenismo rompieron con el proyecto capitalista del gobierno de Díaz. *Vid.* Gustavo Vignocchi *et al.*, “Diritti e doveri dei cittadini”, en *Corso di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 1999.

Y ¿qué es un derecho social? Es un derecho que debe ser tutelado y resguardado por el Estado, habida cuenta de la incapacidad natural o histórica de grupos sociales vulnerables. Es un derecho intermedio, entre el público y el privado, cuya defensa no recae en los propios actores, es decir, en los niños, las mujeres, los indígenas, los campesinos, los propios trabajadores, en fin. Esos derechos son la educación; la salud; la seguridad social, laboral y alimenticia; el empleo digno, la cultura y, por qué no, los usos y costumbres, tal como los reconoce actualmente la Constitución. A decir de Miguel de la Madrid:

Los derechos sociales parten del reconocimiento de que la dignidad, la libertad y la justicia entre individuos y grupos sólo es posible si la sociedad y su organización política, el Estado, se articulan en tal forma que se generen las condiciones materiales e institucionales para su realización y desarrollo. En el caso de los derechos sociales, el Estado está obligado a su cumplimiento directo cuando las leyes así lo señalen, y en los términos que se establezcan en ellas. En todo caso, el Estado está obligado a establecer el orden normativo, las políticas públicas y las instituciones que propicien el goce y disfrute de esos derechos sociales. Obvio es decir que el alcance de las obligaciones del Estado para atender los derechos sociales dependen (*sic*) del potencial económico de cada país y de su sistema de distribución de la riqueza y el ingreso.<sup>5</sup>

## RAÍCES IDEOLÓGICAS DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Las fuentes ideológicas fueron varias, tanto de las fuerzas revolucionarias que se batieron en campaña como de los constituyentes de 1916-1917.

Desde luego, se pueden mencionar: la doctrina laboral de los hermanos Flores Magón; el libro *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, de Wistano Luis Orozco; *El Plan de San Luis*, de Francisco

<sup>5</sup> Vale la pena revisar este texto en el que su autor expone con mayor detalle los rasgos sociales instituidos a lo largo del capitulado de la Constitución de 1917. Cf. Miguel de la Madrid Hurtado, *La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales*, p. 81. Vid., especialmente, “La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales”.

I. Madero, y el Programa del Partido Liberal de 1906; la obra crucial *La Constitución y la dictadura*, de Emilio Rabasa, y *Los grandes problemas nacionales*, de Andrés Molina Enríquez. Algunas más, otras menos, pero esas doctrinas también dejaron su impronta en el proceso constituyente.

En la actualidad se sabe que Venustiano Carranza, profundamente influenciado por el pensamiento de Rabasa y también de Molina Enríquez en torno a la necesidad de una dictadura que superara los excesos y debilidades del Poder Legislativo, no tardó en defender la idea de un gobierno fuerte, de corte presidencial. Desde luego, Carranza no sólo no concordaba con el sistema parlamentario, sino que estaba convencido, como Rabasa, de que éste reproduciría y agravaría los problemas que la debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo había provocado a lo largo del siglo XIX.

Al mismo tiempo, se vio impelido a adelantarse a villistas y zapatistas que tardíamente organizaban el Programa de Reformas Político-Sociales de la Soberana Convención Revolucionaria, publicado el 18 de abril de 1916; convención a la que el maestro y gran constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez llamaría “la convención emigrante”, por la persecución de los caudillos y pensadores artífices del programa.<sup>6</sup>

Así, Carranza tuvo que acelerar el paso y poner en marcha un programa social en la ciudad de Veracruz,<sup>7</sup> en el que reconoció algunas de las banderas ideológicas del programa de villistas y zapatistas. De suerte que el 12 de diciembre de 1914 adicionó el Plan de Guadalupe para reconocer las leyes agraria y obrera,<sup>8</sup> el divorcio, distintas reformas al Código Civil, y la que fuera la promesa incumplida del Plan de Tuxtepec de 1876 —por parte de Porfirio Díaz—: la libertad municipal, que se instituiría en el 115 constitucional y en el que imperó la idea de garantizar la libertad económica del municipio esgrimida por Heriberto Jara. Pero, más importante todavía, el Primer Jefe convocó a un nuevo Constituyente.

<sup>6</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*

<sup>7</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, p. 217.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 23.

El hecho de adelantar un programa social es relevante porque sus críticos han explicado que, de esta manera, Carranza eludía la demanda políticosocial de elevar a rango constitucional el programa social. De modo que cuando delegó a Félix F. Palavicini la encomienda de organizar el Constituyente, Carranza no tuvo en la mira instituir otra constitución. La paradoja es que, al mismo tiempo, debía justificar la necesidad de imponer un sistema presidencial dentro de un nuevo orden constitucional, razón por la cual también delegó en Palavicini la tarea de demeritar el texto de 1857 para promover la expectativa de un Constituyente.

Aunque el proyecto de constitución reformada que presentó el Primer Jefe para su discusión en el Constituyente se circunscribía a Reformas a la Constitución de 1857, por lo que no se planteaba la necesidad de redactar una constitución diferente, en la actualidad sabemos que sí dio lugar a otra constitución, como admiten de Miguel Carbonell a Diego Valadés, punta de lanza del constitucionalismo actual.

Y ello es así porque la Carta de 1917 instituyó tres principios determinantes: educación, reforma laboral y reforma agraria.

Si el Constituyente de 1856-1857 tuvo más de un año para elaborar la Constitución, en este caso, Carranza impuso un plazo de dos meses para la discusión de su proyecto —una especie de camisa de fuerza contra los constituyentes—, lo que, al igual que el Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824, representó una suerte de galimatías constitucional, debido a que dicho proyecto puso en duda el carácter soberano del Constituyente que no podía deliberar con plena autonomía, ya que los diputados debían ceñirse al marco del proyecto.<sup>9</sup> No obstante, al final se cayó el velo de quienes creyeron que Carranza se impondría en el desarrollo del mismo. Poco a poco, el proyecto del Primer Jefe experimentó sustanciales modificaciones en su textura, de manera que es lícito admitir que aquel proceso constituyente fue, después de

<sup>9</sup> De acuerdo con la teoría constitucional, especialmente las corrientes que critican la Teoría de los Órganos, un órgano jurídico no puede instituir a una constitución y menos a un poder constituyente, pues este último perdería el carácter soberano, es decir, una ley positiva (que es producida por un orden mayor) carece de fundamento político e inclusive social para dar lugar a una constitución.

todo, un proceso democrático, sujeto a los vértices convergentes e incluyentes de la práctica política.

La verdad sea dicha, a los delegados carrancistas se les salió de las manos la encomienda y el resultado arrojó algo distinto. En su seno pronto se generó un ala liberal de avanzada, encabezada por el general Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Juan de Dios Bojórquez, Esteban Baca Calderón, Amado Aguirre, José Álvarez, Nicolás Cano, Carlos Gracidas y Pastor Rouaix. Como sea, tampoco se podría decir menos de los propios conservadores que motivaron debates y reflexiones valiosas, obligando a las diferentes corrientes a arribar a acuerdos sustanciales.

Si bien no hubo dudas en torno al tema sobre la instrucción pública ni respecto a adjudicarle al Estado, en orden de prioridad, la responsabilidad de garantizar la educación gratuita y hacer efectivo su carácter laico, colocando a México en la cima de los países que apostaban por la educación como base del desarrollo económico y social, el hecho es que al discutir el artículo 5o. todo cambió.

De acuerdo con el proyecto, se garantizaba el derecho al trabajo, pero no se estipulaba ni aclaraba nada en torno a las condiciones de la relación laboral ni con respecto a las relaciones de producción, por lo que se suscitó un acalorado debate entre Palavicini y, del otro lado, Múgica, Froylán Manjarrez y Héctor Victoria. Este último argumentó que se debían ampliar los derechos del trabajador, a lo que el primero le respondió que eso quedaría en una ley secundaria. Fue justo el momento cuando el diputado Froylán Manjarrez inquirió por qué no se le dedicaba todo un capítulo especial,<sup>10</sup> lo que a la postre dio origen al

<sup>10</sup> En la sesión del 28 de diciembre de 1916, el diputado expresó: “Es ya el tercer día que nos ocupamos de la discusión del artículo 5o. que está a debate. Al margen de ellos, hemos podido observar que tanto los oradores del pro como los del contra, están anuentes en que el Congreso haga una labor todo lo eficiente posible en pro de las clases trabajadoras [...] debemos tener en consideración que las iniciativas hasta hoy presentadas, no son ni con mucho la resolución de los problemas del trabajo; bien al contrario, quedan aún muchos escollos y muchos capítulos que llenar; nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones del trabajo; nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las ganancias de los capitalistas; nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea [...] En esta virtud, y por otras muchas razones que podrían explicarse y que es obvio hacerlas, me permito proponer a la ho-

actual artículo 123 que fundaría el primer derecho laboral no sólo en México, sino en el mundo.

Cabe recordar que en el modelo capitalista no existía una libertad laboral que protegiera a la clase trabajadora y, en ello, la Constitución mexicana se adelantó a la ínclita Constitución democrática de Weimar de finales de 1919, en Alemania, y que pronto se desarrolló en otros países.

Los diputados Rouaix, José Natividad Macías y Rafael de los Ríos fueron los encargados de elaborar un plan preliminar que se discutió en la histórica sesión del 23 de enero y que sería aprobado por unanimidad de 163 diputados.

Entre sus principales postulados figuraban: la jornada laboral de ocho horas; séptimo día de descanso; salario igual para trabajo igual; acceso a la seguridad social —principio del que luego se desprendería la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)—; seguridad en el empleo, la reglamentación del trabajo femenil (embarazo, lactancia, etcétera) y, desde luego, la prohibición del trabajo infantil.

Tan sólo el artículo 123 signaba derechos laborales, de salud, seguridad social y de igualdad e identificaba diferenciadamente los derechos de mujeres, hombres y niños; toda una batería de derechos sociales de vanguardia que ni en los gobiernos liberales más avanzados existía.

## LA DISCUSIÓN DEL ARTÍCULO 27

Algo parecido ocurrió cuando se debatió el artículo 27, para muchos el alma y verdadero centro de la Constitución de Querétaro.

En lo que toca a la historia de su confección ya se ha escrito mucho, pero no sobra decir que el llamado problema de la tierra o de la reforma agraria no podía desligarse de aquel tema de la necesidad de una profunda reforma en el régimen de propiedad que, dicho sea

---

norrible asamblea, por el digno conducto de la presidencia, que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo [...]", *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, Periodo Único, t. I, núm. 38, Querétaro, 28 de diciembre de 1916, pp. 737-738.

de paso, tanto preocupaba a los estados desde hacía varios siglos, particularmente en Europa.

Pues bien, el proyecto que Carranza presentó hacia eco de un principio que ya figuraba en la Carta de 1857 y que permitía la expropiación. El artículo 27 establecía: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública [...] ninguna corporación civil [...] tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces”.<sup>11</sup> En efecto, en su mensaje Carranza dejó claro que aquél era “suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma en que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad”.<sup>12</sup> En este sentido, Carranza nunca tuvo en mente revolucionar el campo o aplicar su doctrina de la soberanía a la recuperación de los recursos naturales de la nación,<sup>13</sup> como vías férreas, petróleo, energía, minas o tierras; tema por demás controvertido y agudo para el reconocimiento internacional del nuevo régimen posrevolucionario, por lo que toca a las reclamaciones de daños de las naciones extranjeras, que obligaría más adelante al propio gobierno de Álvaro Obregón a negociar en mayo de 1923 un desventajoso tratado con el gobierno estadunidense, que después conoceríamos como Tratado de Bucareli.<sup>14</sup>

### EL PROBLEMA DE FONDO EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Para comprender los alcances y la trascendencia del entonces nuevo artículo 27, el primero de su tipo en el constitucionalismo moderno en todo el mundo, se tiene que hacer referencia a la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y

<sup>11</sup> *Vid.* “Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901”, en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura-Comité de Asuntos Editoriales, 1991.

<sup>12</sup> “Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro, 10. de diciembre de 1916”, México, Museo de las Constituciones de México/UNAM-Coordinación de Humanidades.

<sup>13</sup> *Vid.* Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 7.

<sup>14</sup> Pablo Serrano Álvarez, *Los Tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista*, p. 16.

Religiosas de México o Ley Lerdo del 25 de junio de 1856.<sup>15</sup> A través de esta ley —institucionalizada en el 27 del texto de 1857— se propuso transitar a un régimen de propiedad individual o pequeña propiedad, apremiados como estaban los legisladores en medio de conflictos internos e intervenciones extranjeras, que demandaban poner a trabajar las tierras de manos muertas y obtener súbitamente capital líquido.

No se debe olvidar que el régimen de propiedad quedó en un vacío legal después de consumada la Independencia. Aquel viejo sistema —prácticamente teológico, que fundaba la propiedad o dominio en la persona del rey y que se plasmó en las Leyes de Indias—<sup>16</sup> quedó en la total arbitrariedad de los primeros gobiernos independientes y sus vaivenes, ocupados en conquistar, por un lado, el reconocimiento internacional de su independencia y, por el otro, el dominio y la autonomía del territorio nacional que garantizaran la paz y el orden público interno.

El antiguo régimen había dado lugar a una extraordinaria concentración de tierras en manos de la Iglesia, de españoles propietarios y de comunidades indígenas, de tal suerte que era imperante una reforma de la propiedad que le diera acceso a los individuos para participar de los beneficios de la pequeña propiedad, y en ello está la aportación de la Reforma y su Constitución.

Pero ni la Ley Lerdo ni la Constitución de 1857 fueron más allá de la consagración del principio liberal que veía en la propiedad un derecho natural inatacable del individuo.

En su memorable voto particular del 23 de junio de 1856, don Ponciano Arriaga<sup>17</sup> intentó vislumbrar una reforma agraria equitativa,

<sup>15</sup> “Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas (Ley Lerdo)”, en INEHRM-Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/302/1/images/LR\\_icomonfort29.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/302/1/images/LR_icomonfort29.pdf) (consultado el 22 de julio de 2016).

<sup>16</sup> Especialmente la Ley 4, del Libro Cuarto de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias “Que los Virreyes puedan dar tierras, y solares a los que fueren a poblar”, en *Las Leyes de Indias con las posteriores á este código vigentes hoy*, t. I, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez (Biblioteca Judicial), 1889. *Vid.* “Corrección de la falta de seguridad de la propiedad territorial. La Prescripción”, en *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978. Molina explica con toda precisión el origen del régimen de propiedad colonial.

<sup>17</sup> *El legislador Ponciano Arriaga, 1811-1863*, México, Cámara de Diputados-LXI Legislatura/Miguel Ángel Porrúa (La Historia. Conocer para decidir), 2011.

pero no logró solucionar el problema de la desigualdad en la distribución de las tierras. Este tema también lo había previsto Mariano Otero desde 1842 en su portentoso *Ensayo sobre el verdadero Estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, y que en el Constituyente de 1847 presentó como voto particular.<sup>18</sup>

La revolución que generó el artículo 27 de la Carta Magna de 1917 consistió en volverlo un derecho histórico social, una conquista de sus trabajadores rurales y urbanos, cambiando el régimen de propiedad.

Pero, ¿qué diferenciaba a la primera con respecto de la de 1917? ¿Acaso el objetivo de la Constitución de 1857 no era promover la movilidad de las riquezas (representadas especialmente por los productos de la tierra), desconcentrar y eliminar el poder político que se ejercía arbitraria e ilegítimamente en ellas? ¿Por qué cambiar las cosas y organizar otro Constituyente?

Porque, paradójicamente, la política de desamortización propició otra concentración de tierras en manos de latifundistas que terminaron por desarraigar a los campesinos de sus tierras ancestrales. No debe olvidarse que más de 70 por ciento de los trabajadores dependía del campo. Basta decir que 900 familias poseían 97 por ciento de las tierras cultivables, con latifundios de 11 millones de hectáreas<sup>19</sup> para una población de alrededor de 16 millones de habitantes.

Sobre la experiencia de la discusión de los artículos 5o. y 123, el ingeniero Pastor Rouaix decidió preparar una amplia y profunda iniciativa que a la postre posicionaría mejor la cuestión social y la otra bandera del zapatismo: la reforma agraria. Por tal motivo, le encargó a Molina Enríquez la elaboración del texto.

Molina, quien en 1909 vaticinó que si el Estado no intervenía en las relaciones de propiedad reorganizándolas a fondo “se nos viene la revolución”,<sup>20</sup> procedió a formular el artículo más revolucionario de todos y en el que resolvió el ganglio del problema agrario que Arriaga no logró desanudar.

<sup>18</sup> “Voto particular de Mariano Otero, 5 de abril de 1847”, en *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>19</sup> Arnaldo Córdova, *La Nación y la Constitución*, p. 98.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 85.

Aunque al final no los convenció el carácter jurídico de su propuesta original, sí se acuñó la esencia de su ideario, por lo que Molina y, sobre todo, los constituyentes lograron hacer de la propiedad privada una prerrogativa derivada del derecho originario de la nación.<sup>21</sup>

Jamás atacaron la propiedad individual, conquista del Constituyente de 1856-1857, antes bien, introdujeron la cuestión social que había producido el violento estallido de 1910, reconociendo además la propiedad social y comunal o ejidal.<sup>22</sup>

Para Molina Enríquez, la propiedad privada era un derecho natural de la persona humana, pero con sus normas y legitimidad especial:

No somos propietarios como Robinson en su isla, porque nos da la gana, lo somos porque la sociedad nos lo permite. La nación, es decir, la sociedad, es la propietaria originaria de todos los bienes habidos y por haber; ella constituye la propiedad privada y le da sus límites y sus objetivos precisos. Antes que el privado está la sociedad. La nación se reserva ciertos bienes que son de uso de la comunidad: las aguas y tierras, las aguas del mar territorial y el subsuelo.<sup>23</sup>

Añadió: “de todos esos bienes la nación puede hacer concesión a los particulares, pero quedan como propiedad exclusiva suya”.

Arnaldo Córdova escribió que “la nación, por boca de los constituyentes declaraba que los propietarios privados lo serían únicamente de la superficie y por donación especial que ella misma hacía”. De forma que “el concepto del propietario privado como ‘superficie’ es una aportación mexicana al derecho universal de propiedad”.<sup>24</sup>

El brillante constitucionalista mexicano pensaba que la Revolución

despojó a la propiedad privada de los privilegios que le permitían explotar indiscriminadamente la fuerza de trabajo. A través de su Constitución, destruyó el monopolio sobre la propiedad de la tierra, liberó a los trabajadores del campo de los vínculos de dominación personal que ese tipo de propiedad les imponía (peonaje acasillado, tienda de raya, etcétera), recuperó para la

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>22</sup> Vid. prólogo de Arnaldo Córdova en Andrés Molina Enríquez, *op. cit.*

<sup>23</sup> Apud. Arnaldo Córdova, *La Nación y la Constitución*, p. 92.

<sup>24</sup> *Idem.*

nación la propiedad de nuestros principales recursos naturales y sentó las bases para el desarrollo de una sociedad abierta y competitiva, siempre en un sentido capitalista.<sup>25</sup>

Nunca se trató, cabe recalcarlo, de un postulado socialista, sino del propio desarrollo del capital que exigía poner en movimiento las mercancías y, en este caso, los productos de la tierra.

De ese modo, el párrafo primero del 27 constitucional se redactó de la siguiente manera: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Mientras tanto, en el párrafo tercero se instituyó que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.<sup>26</sup>

### LA NACIÓN EN LA LETRA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Para entender la importancia del artículo 27 y su relevancia para el desarrollo nacional, primero hay que preguntarnos ¿qué es la nación? ¿Es la población, el territorio, las instituciones, los ciudadanos, el pueblo? Por casi 200 años los pensadores de todas las latitudes han tratado de dar respuestas, pero lo han hecho no sólo desde la academia o con fines meramente filosófico-políticos, sino en aras de fundamentar el tipo de dominación y sus principios, de acuerdo con la realidad de los estados. Por ahora, se verterán algunas ideas que ayuden a pensar en su naturaleza, en razón de la relevancia que tiene para el artículo 27 constitucional.

Sin duda, es un concepto altamente complejo, pero no puede no serlo. En su carácter negativo, es decir, abstracto y universal, estriba su grandeza. No puede, por lo tanto, ser reducido ni fragmentado

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 81-82.

<sup>26</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857”, *Diario Oficial*, t. v, cuarta época, núm. 30, lunes 5 de febrero de 1917.

ni disociado, como tampoco el de soberanía. Soberanía y nación son dos principios fundamentales y constitutivos del Estado moderno y del democrático en particular. Son conceptos que no admiten oposición interna; son absolutos, porque si se parcializan se pulveriza su esencia y, en consecuencia, los beneficios que están llamados a realizar en beneficio del interés público.

No, la nación no es una figura constitucional fácil de traducir; más aún, llevó siglos alcanzar su concepción social. No es una simple institución del derecho positivo, como postuló el constitucionalista francés Raymond Carré de Malberg. La nación es en sí soberana, ya que no puede transmitir su poder aunque todos los ciudadanos se pusieran de acuerdo, puesto que la soberanía de la nación alude a una colectividad nacional indivisible que comprende la sucesión ininterrumpida de las generaciones nacionales presentes y futuras.<sup>27</sup>

No puede ser de otra forma. La nación somos todos nosotros, como ciudadanos o como sociedad en general (incluidos los niños), son nuestros padres y abuelos, lo mismo que nuestros hijos y sus hijos. Sin ella no tendríamos pasado ni futuro. Y es por eso que si la nación perdiera la titularidad de sus recursos naturales condenaría a otras generaciones a un futuro sin tierras, sin agua, sin el dominio del espacio. Si tal cosa sucediera, se perdería el sentido de nación, que es la más grande contribución de la Constitución de 1917, a saber, constituir a México como nación soberana entre los pueblos libres del mundo.

En ese sentido, Arnaldo Córdova escribió:

Molina Enríquez señalaba que las disposiciones del artículo 27 en materia de propiedad concurrían a seis fines principales [...] primero, asegurar a la nación en conjunto el dominio cierto y real del territorio que ocupa; segundo, que del mismo, como dominio primordial se derivan los derechos de dominio privado sobre bienes raíces; tercero, que, en consecuencia, ningún derecho de dominio privado sobre bienes raíces puede estar fuera ni mucho menos por encima del dominio supremo de la nación; cuarto, ya que el sosténimiento de la vida depende en lo fundamental del dominio de la tierra, que

<sup>27</sup> Vid. Raymond Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, pp. 891 y 901. Para ampliar sobre las distintas acepciones del concepto de soberanía y su acepción nacional, consultese Eduardo García Maynes, *Introducción al estudio del Derecho*, p. 103.

en ningún caso los derechos de dominio individual pueden llegar a estorbar el ejercicio de los derechos individuales de los demás, pues los derechos sociales deben ser antes y estar por encima de los individuales en materia de bienes raíces.<sup>28</sup>

Esas palabras encierran perfectamente el significado profundo del artículo 27, de la nación y su dominio, pero sería equivocado creer que es un simple fundamento constitucional abstracto: es historia viva que expresa el sentir de una nación, esto es, de su gente, a la que le debe lealtad y compromiso.

## LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL GOBIERNO FUERTE

Los especialistas, tanto constitucionalistas como historiadores y polítólogos, han coincidido en cuál fue el gran vicio —inevitable para muchos— que obstaculizó la institucionalización de un verdadero sistema democrático en aquella Constitución.

Desde Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Diego Valadés hasta Miguel Carbonell; y desde don Daniel Cosío Villegas, Pablo González Casanova, Arnaldo Córdova y José Woldenberg, existe el consenso de que el texto de 1917 prohijó probablemente el sistema presidencial más robusto y complejo en el mundo.<sup>29</sup>

Bajo la égida del proyecto carrancista se instituyó en el artículo 80 un poder constitucional que daría lugar a otro poder excepcional, que a su vez recaería en la institución presidencial. Lo interesante es que esas dos grandes instituciones, los artículos 27 y 123, han llevado en sus entrañas una fuerte dosis del sistema presidencial. Algunas interpretaciones

<sup>28</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, p. 225.

<sup>29</sup> Es extensa la bibliografía con respecto al presidencialismo, pero podemos mencionar algunos de los textos más reconocidos: Arnaldo Córdova, *La formación del poder político*, México, Era, 1973; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2006; Lorenzo Córdova *et al.*, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994; María Amparo Casar, “El desgaste del partido hegemónico”, en Carlos Mayer-Serra *et al.*, *Lectura sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002; Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974; y Gabriel Corona Armenta, “El presidencialismo frente al reto de la consolidación democrática”, en Fernando Castaños *et al.*, *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM-IIS, 2007.

sugieren que ese fue el diseño que se tuvo que adoptar para establecer el nuevo orden constitucional y hacer funcionar las reformas sociales.

Así, mientras el artículo 27 le confería al presidente la responsabilidad de regular por decreto el sistema de concesión sobre los recursos naturales, el 123 dejaba en sus manos el arbitraje de las relaciones obrero-patronales, a través de la Secretaría del Trabajo y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El sistema presidencial, por lo demás, no es, como se ha podido ver, una simple ocurrencia producto de la ambición de los gobernantes. Surgió como una imponente necesidad de unificar y concentrar a las fuerzas y poderes personales, locales y regionales en busca del desarrollo nacional. Se trata de un rasgo de la Constitución mexicana que, al paso de los años, sería trastocado con la democratización del Estado, aunque no sin dejar huella en el sistema político mexicano, en sus instituciones y en la sociedad.

Antes de concluir este breviario sobre los principios nucleares de la Carta Magna de 1917 y comenzar a desarrollar el tema del presente de la Constitución, cabe aclarar que no se criticará el diseño constitucional de 1917. Antes bien, solamente se ha mencionado el tema del sistema presidencial porque la mayoría de especialistas coinciden en que debe ser revisado para, por fin, perfilar un Estado democrático.

Respecto de su técnica constitucional y legislativa, don Manuel Herrera y Lasso, el brillante constitucionalista conservador, en su conferencia de 1961 “Errores técnicos y vicios institucionales de la constitución”,<sup>30</sup> se encargó de realizar uno de los exámenes críticos más agudos y certeros que se conocen, y que sin duda es un referente importante para el perfeccionamiento de la labor legislativa.

\* \* \*

De lo expuesto y del espíritu patriótico y progresista que animó a los grandes constituyentes, se concluye que una constitución que no salvaguarda y consagra los derechos de la persona y de los pueblos pierde su razón de ser. Desde luego no contiene todos, eso ha dependido de la evolución del derecho internacional que ciertamente nos ha in-

<sup>30</sup> Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales: segunda serie*, México, Jus, 1964.

fluenciado en el pasado reciente a cambiar el paradigma de garantías individuales por el de derechos humanos y a redimensionar los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano.

Como apuntara otro egregio constitucionalista, Jorge Carpizo:

La Constitución mexicana de 1917 ha sido y es una buena Constitución; recoge y estructura una organización política al servicio del ser humano y de su dignidad, asegura la vigencia y defensa de los derechos humanos en sus diversos aspectos: el individual y el solidario. No obstante, no pueden desconocerse los graves problemas que hemos padecido y padecemos, y que deben ser superados.<sup>31</sup>

Defender la Constitución y, a través de ésta, a la nación, preservándola de los intereses del momento, es tarea de todos, en especial, de las legisladoras y legisladores de la República.

Preservar la Constitución implica necesariamente conocer su contenido y sus orígenes. Reformarla obliga todavía a ir más allá de eso.

### EL PRESENTE: LA TRANSFORMACIÓN DE MÉXICO EN CLAVE CONSTITUCIONAL

*La Constitución no sólo expresa y condena los intereses y peticiones de los factores reales de poder existentes en la sociedad de entonces: prevé la posibilidad de ir más allá dentro de su propio cuerpo ideológico, dentro de la amplitud de sus metas y miras, dentro de una perspectiva que, siendo histórica en su entraña, permite y obliga, por el impulso logrado, ir más allá permanentemente.*

JESÚS REYES HEROLES, 1921-1985.

El testimonio del grupo parlamentario del PRI en esta obra conmemorativa quedaría incompleto sin una mínima reflexión sobre el más

<sup>31</sup> Jorge Carpizo, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en *La Constitución mexicana de 1917*, pp. XIII-XX.

grande proceso de cambio jurídico e institucional experimentado por el país en el pasado reciente, un proceso en el que las y los senadores del PRI hemos participado como aliados del presidente Enrique Peña Nieto en la tarea de instituir nuevas bases constitucionales para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

En párrafos anteriores se explicó el significado de una constitución para el Estado y se describieron algunos de los elementos que han distinguido al constitucionalismo mexicano, entre los cuales sobresale una fuerte tradición reformista que ha permitido revisar y adecuar el funcionamiento de las instituciones, en función de los retos y problemas que constantemente impone la realidad, con todo su dinamismo y complejidad.

La celebración del primer centenario de la Carta Magna coincide con el sexenio en el que se ha aprobado la mayor cantidad de reformas constitucionales, como resultado directo de la transformación impulsada por el gobierno de la República y enriquecida con la participación de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión.

A lo largo de estos 100 años, la Constitución ha sido el referente para la organización del poder político y el reconocimiento de derechos sociales, pero también ha sido hoja de ruta y un proyecto de nación que se ha preservado a lo largo del tiempo por dos razones esenciales que vale la pena destacar.

En primer lugar, la vigencia de la Constitución se puede explicar por su contenido original, eminentemente social, vanguardista y visionario, el cual logró sintetizar armónicamente las luchas y aspiraciones del pueblo mexicano en un pacto político fundacional, plasmado a su vez en un texto jurídico que dio origen a un Estado social de derecho. Sin embargo, la prolongada vigencia constitucional se debe también a su genética transformadora, es decir, al hecho de que la propia Constitución contempla la posibilidad de emprender cambios institucionalizados a partir de nuevos pactos políticos que alcanzan la fuerza suficiente para modificar los anteriores, de acuerdo con un procedimiento y requisitos particulares. Retomando las palabras de don Jesús Reyes Heroles, la Constitución “es un cuerpo de doctrina receptivo,

susceptible de ampliarse y enriquecerse”,<sup>32</sup> un referente constitutivo que nos impulsa permanentemente a conseguir objetivos nacionales para, una vez alcanzados, ir más allá, reinventándonos sin dejar de ser lo que fuimos para llegar a ser mejores.

El artículo 135 otorga la facultad soberana al Constituyente permanente para realizar reformas o adiciones a la Constitución, siempre y cuando se respete su espíritu esencial y no se trastoquen sus principios fundamentales.<sup>33</sup> Dicha atribución se ha ejercido ampliamente a lo largo de la historia, convirtiendo a la Ley Fundamental en una de las constituciones más reformadas en todo el mundo con cerca de 700 enmiendas,<sup>34</sup> las cuales han materializado las conquistas posrevolucionarias del pueblo mexicano en sólidas instituciones, rompiendo paradigmas y adaptando la norma constitucional a las nuevas realidades y desafíos nacionales.

Si bien el cuantioso número de reformas y el consecuente engrosamiento del texto constitucional han sido objeto de acalorados debates entre juristas y políticos de todos los tiempos,<sup>35</sup> lo cierto es que este fenómeno de constante revisión y actualización constitucional, accentuado sobre todo en las últimas cuatro décadas, confirma que la Carta Magna es también depositaria del proyecto de país al que se aspira en las distintas épocas, al tenor de las circunstancias históricas, el momento que se vive y las perspectivas que se tienen hacia el futuro.

En ese sentido, las reformas constitucionales han sido la vía para la consolidación de conquistas nacionales como la democracia electoral, la participación política de la mujer, el derecho de acceso a la información, la libertad religiosa, la certeza sobre el dominio de la tierra

<sup>32</sup> Jesús Reyes Heroles, *Obras completas*, p. 43.

<sup>33</sup> De acuerdo con la interpretación de Mario de la Cueva, el poder revisor de la Constitución debe contenerse ante los valores ideológicos fundamentales que “contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo”, *apud*. Jorge Madrazo, en Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Vid.* Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, p. 601.

<sup>34</sup> Hasta el 29 de enero de 2016 se habían realizado 697 reformas a la Constitución. *Vid.* “Reformas constitucionales por periodo presidencial”, Cámara de Diputados-LXIII Legislatura.

<sup>35</sup> Para una crítica sobre la proliferación de reformas constitucionales, *vid.* Héctor Fix-Fierro, “Engordando la Constitución”, *Nexos*, vol. 36, núm. 434, 1o. de febrero de 2014, pp. 41-45.

para los campesinos, la autonomía del banco central, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la incorporación de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la protección de los derechos humanos, así como la modernización del sistema de justicia penal, tan sólo por nombrar algunos de los ajustes constitucionales que han tenido impacto en las leyes, en las instituciones, en la formulación de las políticas públicas y en la vida cotidiana de las personas.

Con la transición democrática y la subsecuente instalación de los gobiernos divididos en México, las reformas constitucionales, lejos de disminuir, aumentaron considerablemente. Se puede afirmar que la pluralidad política que penetró en las instituciones con la democratización del Estado mexicano no ha sido un impedimento, sino un verdadero catalizador del poder revisor de la Constitución y de la producción legislativa en general.

Sin demérito de lo anterior y no obstante el protagonismo creciente del Poder Legislativo en los últimos lustros, para 2012, dados los rezagos que el país seguía teniendo en varios aspectos, existía cierto consenso con respecto a la necesidad de llevar a cabo nuevas reformas para hacer frente a los problemas del desarrollo nacional.

Retos como el estancamiento económico, la pobreza, el rezago educativo, la existencia de monopolios en mercados estratégicos, el crecimiento de la deuda en las entidades y los municipios, la corrupción y, en términos generales, el debilitamiento del Estado mexicano como entidad rectora de la vida política, económica y social motivaron al gobierno de la República y a los partidos a comprometerse —por medio de un gran acuerdo nacional denominado Pacto por México— en una agenda reformista que provocó la mayor detonación del poder revisor de la Constitución en toda la historia.

Con este impulso, en menos de cuatro años, durante el periodo comprendido entre el 10. de diciembre de 2012 al 29 de enero de 2016 se han reformado 145 artículos de la Constitución, cantidad que supera por mucho al número de artículos reformados en las administraciones que antecedieron a la actual.

Vale la pena subrayar que este volumen de enmiendas ha sido procesado por un Congreso sin mayorías, sistema instalado en México

desde 1997 en el que ninguna fuerza política puede por sí misma aprobar reformas constitucionales, hecho que da cuenta del grado de madurez democrática que nuestro país ha alcanzado.

Pero lejos de la cantidad, el verdadero peso político de las reformas constitucionales radica en su significación histórica, así como en su potencial para traducirse en beneficios concretos para la población. De ahí el carácter estructural de las reformas aprobadas.

Las y los senadores del PRI hemos asumido la responsabilidad política y el peso histórico de cada enmienda, conscientes de que una acción reformadora a nivel constitucional debe ser el resultado de una profunda reflexión que recupere nuestro pasado, entienda bien el presente y nos profile hacia mejores estadios, persiguiendo siempre el interés de la nación, haciendo de lado las diferencias e intereses particulares y privilegiando el diálogo para la construcción de acuerdos en beneficio del país.

Las reformas constitucionales avaladas en la LXII Legislatura y en lo que va de la LXIII han partido de diagnósticos claros y de necesidades apremiantes, algunas de las cuales llevaban mucho tiempo pendientes. De este modo, en los últimos cuatro años se han aprobado reformas económicas, políticas y sociales de gran calado que refrendan el compromiso de responder a las demandas de los mexicanos, ejerciendo la facultad soberana que otorga la Carta Magna al Poder Legislativo para revisar y modificar su contenido, preservando su espíritu.

Con el único objetivo de ilustrar la celeridad, profundidad y alcances del proceso transformador que se ha venido impulsando en las cámaras del Congreso de la Unión, se hará mención de algunas reformas aprobadas.

Con la reforma educativa,<sup>36</sup> la más importante de todas las reformas estructurales, se da respuesta a la exigencia de emprender acciones concretas para mejorar la calidad de la enseñanza en México, por medio de la profesionalización de los docentes, la evaluación periódica de los componentes del sistema educativo y el mejoramiento de la infraestructura, planes y programas educativos. Actualmente, el Estado

<sup>36</sup> “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013.

mexicano no sólo tiene la obligación de garantizar la educación primaria, secundaria y bachillerato, sino de verificar que lo que se enseña en las escuelas asegure el máximo aprendizaje de los estudiantes.

En el plano económico se fortaleció la rectoría del Estado mediante la creación de órganos autónomos y se modernizaron las disposiciones que conforman la base constitucional para la economía en la que convergen trabajadores, empresas y Estado.

Una de las primeras enmiendas de tipo económico consistió en dar rango constitucional al concepto de *competitividad*,<sup>37</sup> definido como “las condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleos”. Precepto que consagra un proceso de conversión económica del Estado y que combina elementos de liberalismo social y liberalismo económico. De esta manera, se reconoció en el texto constitucional la importancia de la participación del sector privado en la economía —a través de la inversión—, al tiempo que se reafirma la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional para fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso, asegurando el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Precisamente, este nuevo concepto de competitividad sería el común denominador de las reformas económicas subsecuentes.

La reforma de telecomunicaciones y radiodifusión<sup>38</sup> estableció nuevas condiciones y prácticas regulatorias orientadas a incrementar la competencia en ambos sectores, con el fin de que los mexicanos tengan mayor calidad y menor costo en servicios como internet y banda ancha, actualmente considerados como derechos fundamentales, al igual que los servicios de radiodifusión.

También se rediseñó el sistema de competencia para volver más eficientes a los mercados de bienes y servicios en beneficio de los con-

<sup>37</sup> “Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 2013.

<sup>38</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 60., 70., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

sumidores.<sup>39</sup> Además, se aumentaron las sanciones para las prácticas monopólicas que afectan el bolsillo de los mexicanos y encarecen los costos de producción de las empresas.

La reforma energética permitirá sacar mayor provecho de los recursos energéticos, ampliando la participación del sector privado con la finalidad de atraer inversiones,<sup>40</sup> generar empleos de calidad e incrementar la producción de petróleo, gas y electricidad; todo esto reafirmando la propiedad inalienable e imprescriptible de la nación sobre los hidrocarburos y manteniendo la prohibición de las concesiones en el sector energético. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad seguirán siendo empresas de los mexicanos, con la única diferencia de que ahora cuentan con un nuevo modelo de administración de negocios que las hace más competitivas. Adicionalmente, esta reforma fomenta la generación de energías limpias y estableció procedimientos específicos de transparencia en el sector.

Con la desindexación del salario mínimo se dio el primer paso para incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores de manera responsable,<sup>41</sup> al desvincular al salario del cobro de multas y diversas obligaciones. Con ello se podrá redoblar los esfuerzos tendientes a la recuperación del poder adquisitivo de los mexicanos sin caer en riesgos inflacionarios.

Por otro lado, se aprobó la reforma de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios,<sup>42</sup> que instituye principios más estrictos para garantizar el manejo responsable de las finanzas públicas subnacionales. La idea es que la deuda pueda seguir siendo utilizada como un instrumento de financiamiento, pero deje de ser una salida

<sup>39</sup> La reforma constitucional combinó telecomunicaciones y competencia económica, pero en la legislación secundaria se procesaron por separado.

<sup>40</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013.

<sup>41</sup> “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2016.

<sup>42</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 2015.

fácil para los gobiernos locales, que pueda comprometer la salud financiera de las entidades y los municipios.

Mediante éstas y otras reformas se ha dotado de nuevas herramientas al Estado mexicano para que implemente un nuevo modelo de desarrollo nacional enfocado al cumplimiento de objetivos sociales como el abatimiento de la pobreza y la desigualdad.

Los cambios constitucionales recientes también han impulsado el avance de la democracia y sus instituciones elementales. La reforma en materia de transparencia,<sup>43</sup> por ejemplo, otorgó autonomía constitucional y amplió las facultades al órgano garante, que ahora cuenta con atribuciones para interponer acciones de inconstitucionalidad, revisar las determinaciones emitidas por los organismos de las entidades y atraer recursos de revisión del ámbito local. Asimismo, volvió sujetos obligados de la transparencia a los partidos políticos, sindicatos y fideicomisos.

En el régimen político se introdujeron instituciones como la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes, los gobiernos de coalición, la autonomía de la Procuraduría General de la República (Fiscalía General de la República) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.<sup>44</sup>

Por otro lado, se aprobó la reforma política del Distrito Federal, que marca la fase final de la democratización de la capital del país, actualmente una entidad federativa reforzada en términos de autonomía que lleva por nombre Ciudad de México.<sup>45</sup>

En el nivel electoral se instituyó una autoridad nacional y se expedieron las bases para una legislación general que busca homologar la calidad democrática de los comicios federales y locales. En ese mismo sentido se instauró el sistema nacional de fiscalización para

<sup>43</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014.

<sup>44</sup> “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

<sup>45</sup> “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

imprimir mayor transparencia sobre los recursos que se utilizan en los procesos electorales. Además, se incorporaron como supuestos para la nulidad de elecciones el rebase de tope de gastos de campaña, la adquisición de coberturas informativas y el uso de recursos de procedencia ilícita.<sup>46</sup>

El establecimiento de la cuota de género de 50 por ciento en las candidaturas al Poder Legislativo, el aumento de prerrogativas a los candidatos independientes y los mecanismos para facilitar la emisión del voto desde el extranjero fueron otros de los ajustes al marco electoral constitucional, que de por sí era un referente mundial de democracia electoral.

Con la institución del Sistema Nacional Anticorrupción se fortalecieron los mecanismos de prevención, detección, fiscalización, sanción, control y supervisión ciudadana de las instituciones y los recursos públicos para erradicar los abusos y excesos cometidos desde el poder para la obtención de beneficios privados e ilegales.<sup>47</sup> Asimismo, se definieron con precisión las conductas que constituyen actos de corrupción y se crearon instituciones profesionales, imparciales y autónomas para sancionarlas.

Las adiciones al artículo 73, el más reformado en toda la historia (76 reformas hasta el 29 de enero de 2016), han brindado certeza constitucional para la expedición de ordenamientos que tienen por objeto la regulación de materias específicas que atañen a la nación en su conjunto. De este modo se han ampliado las facultades del Poder Legislativo federal para legislar sobre atención a víctimas del delito,<sup>48</sup> desaparición forzada de personas y tortura,<sup>49</sup> legislación

<sup>46</sup> Mismo decreto que la reforma política.

<sup>47</sup> “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015.

<sup>48</sup> “Declaratoria de reforma constitucional”, *Gaceta de la Comisión Permanente*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 13 de julio de 2016.

<sup>49</sup> “Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2015.

procesal única,<sup>50</sup> justicia para adolescentes<sup>51</sup> y regulación de los registros públicos inmobiliarios.<sup>52</sup>

En otras reformas de menor extensión, pero igualmente necesarias, se reconoció el derecho a la identidad, disponiendo la expedición gratuita de actas de nacimiento,<sup>53</sup> la prohibición del trabajo a menores de 15 años<sup>54</sup> y las adecuaciones en materia de asilo y refugio en función de las normas del derecho internacional.<sup>55</sup>

La discusión de estas reformas se realizó de forma abierta, escuchando las inquietudes y propuestas de la ciudadanía, con las facilidades que brindan los medios y las tecnologías de la información y la comunicación. Esto ha reforzado la legitimidad de este proceso transformador, que si bien no ha estado exento de críticas, se ha llevado a cabo con la mayor transparencia y construyendo las mayorías como la Constitución manda. En este orden de ideas, la oposición —incluso la más renuente a las reformas— ha contribuido a enriquecer los debates y las enmiendas, confirmando que en México a las minorías se les respecta, se les escucha y se les atiende.

Ahora, gracias a las reformas constitucionales y sus leyes reglamentarias, las perspectivas de desarrollo para México son mejores que las de hace cuatro años.

Hace 100 años, los constituyentes de 1917 dieron un proyecto de nación y una brújula que permitió sortear los desafíos del siglo xx. En el siglo xxi, el Poder Legislativo se ha dotado de nuevas herramientas

<sup>50</sup> “Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 2013.

<sup>51</sup> “Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2015.

<sup>52</sup> “Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2013.

<sup>53</sup> “Decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2014.

<sup>54</sup> “Decreto por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2014.

<sup>55</sup> “Declaratoria de reforma constitucional”, *Gaceta de la Comisión Permanente*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 13 de julio de 2016.

para lograr el desarrollo que todos anhelamos, construyendo acuerdos políticos que a pesar de generar cambios de gran envergadura dan continuidad al constitucionalismo social que nos ha distinguido a lo largo de la historia.

En ese sentido, las reformas a la Carta Magna han sido la respuesta del Estado a las demandas de la sociedad, la vía para asegurar la durabilidad de las soluciones planteadas a los problemas nacionales y, al mismo tiempo, una manera de garantizar la vigencia de la Constitución de 1917.

En el marco de la conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República se une a esta celebración, reafirmando su compromiso por seguir trabajando incansablemente para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos y llamando a la reflexión nacional sobre la importancia histórica, política, jurídica y social de la Carta Magna.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### *Bibliográficas*

- AMPARO CASAR, María, “El desgaste del partido hegemónico”, en Carlos Mayer-Serra *et al.*, *Lectura sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2006.
- \_\_\_\_\_, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM/Porrúa, 1997.
- \_\_\_\_\_, “La justicia social en México”, en Luis J. Molina Prieto (coord.), *Caleidoscopio Jurídico-Político*, UNAM-Facultad de Derecho, 1991.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 1998.
- “Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901”, en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura-Comité de Asuntos Editoriales, 1991, disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)> (consultado el 22 de julio de 2016).
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La Nación y la Constitución*, México, Claves latinoamericanas, 1988.

- \_\_\_\_\_, *La formación del poder político*, Era, 1973.
- \_\_\_\_\_, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, UNAM-IIS, 1973.
- CÓRDOVA, Lorenzo *et al.*, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- CORONA ARMENTA, Gabriel, “El presidencialismo frente al reto de la consolidación democrática”, en Fernando Castaños *et al.*, *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM-IIS, 2007.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
- El legislador Ponciano Arriaga, 1811-1863*, México, Cámara de Diputados-LXI Legislatura/Miguel Ángel Porrúa (La Historia. Conocer para decidir), 2011, disponible en: <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/pon\\_arria.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/pon_arria.pdf)> (consultado el 22 de julio de 2016).
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1971.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales: segunda serie*, México, Jus, 1964.
- Las Leyes de Indias con las posteriores á este código vigentes hoy*, t. I, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez (Biblioteca Judicial), 1889, disponible en: <<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/leyesDeIndiasT1.pdf>> (consultada el 19 de julio de 2016).
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Constitución, Estado de Derecho y democracia*, México, UNAM-IIJ (Doctrina Jurídica, 187), 2004.
- \_\_\_\_\_, *La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales*, México, Universidad de Colima-Instituto Universitario de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, prólogo de Arnaldo Córdova, México, Era, 1978.
- REYES HEROLES, Jesús, *Obras completas*, México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heroles/SEP/FCE, México, 1997, p. 43, disponible en: <[https://es.wikisource.org/wiki/Discurso\\_de\\_Jes%C3%BAas\\_Reyes\\_Heroles\\_con\\_motivo\\_del\\_61%C2%B0\\_Aniversario\\_de\\_la\\_Constituci%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_de\\_los\\_Estados\\_ Unidos\\_Mexicanos](https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Jes%C3%BAas_Reyes_Heroles_con_motivo_del_61%C2%B0_Aniversario_de_la_Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_los_Estados_ Unidos_Mexicanos)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 3a. edición, México, UNAM-IIJ/PGJDF, 1992,
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

- SERRANO ÁLVAREZ, Pablo, *Los Tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista*, México, INEHRM, 2012.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1967*, México, Porrúa, 2006.
- VIGNOCCHI, Gustavo *et al.*, “Diritti e doveri dei cittadini”, en *Corso di Diritto Pubblico*, Milán, Giuffrè, 1999.
- “Voto particular de Mariano Otero, 5 de abril de 1847”, en *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <[http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/b\)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/b)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

#### *Hemerográficas*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero del 1857, en *Diario Oficial*, tomo v, cuarta época, núm. 30, lunes 5 de febrero de 1917, disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Declaratoria de reforma constitucional”, en *Gaceta de la Comisión Permanente, Senado de la República-LXIII Legislatura, 13 de julio de 2016*, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=64079>> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio del 2013, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de

- los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, *Diario Oficial de Federación*, 20 de diciembre de 2013, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2016, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 2015, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016)> (consultado el 10. de marzo de 2018).
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en mate-

ria de combate a la corrupción”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2015, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 2013, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2015, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5399103&fecha=02/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399103&fecha=02/07/2015)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2013, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328203&fecha=27/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328203&fecha=27/12/2013)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2014, disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5348863&fecha=17/06/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348863&fecha=17/06/2014)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

“Decreto por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2014, disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5348865&fecha=17/06/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348865&fecha=17/06/2014)> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

FIX-FIERRO, Héctor, “Engordando la Constitución”, *Nexos*, vol. 36, núm. 434, 1 de febrero de 2014, pp. 41-45, disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=18375>> (consultado el 1o. de marzo de 2018).

*Electrónicas*

*Diario de los debates del Congreso Constituyente*, Periodo único, t.I, núm. 38, Querétaro, 28 de diciembre de 1916, pp. 737-738, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/epeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/epeum/DD_Constituyente.pdf)> (consultado el 22 de julio de 2018).

Diario de Debates del Congreso Constituyente, 21 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917, en Cámara de Diputados, disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)> (consultado el 10. de marzo de 2018).

Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas (Ley Lerdo), INEHRM-Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <[http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/302/1/images/LR\\_icomonfort29.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/302/1/images/LR_icomonfort29.pdf)> (consultado el 10. de marzo de 2018).

“Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro, 10. de diciembre de 1916”, Museo de las Constituciones de México/UNAM-Coordinación de Humanidades, disponible en: <<http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/2015/02/1-diciembre-1916-Proyecto-de-Reformas-a-la-Constituci%C3%B3n-de-1857.pdf>> (consultado el 10. de marzo de 2018).

“Reformas constitucionales por periodo presidencial”, Cámara de Diputados-LXIII Legislatura, disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)> (consultado el 10. de marzo de 2018).



# CONSTITUCIÓN 100 AÑOS. LAS BUENAS INTENCIIONES Y LA REALIDAD

Fernando Herrera Ávila

**L**a Constitución de Querétaro de 1917 cumple 100 años, por este motivo los tres Poderes de la Unión crearon un comité conmemorativo encargado de difundir el contenido del texto constitucional, recordar su contribución al desarrollo social y reflexionar sobre los mecanismos para hacerlo efectivo.

Agradezco su invitación para escribir el presente artículo, el punto de vista de un actor político que ve la Constitución desde la perspectiva de las necesidades del ciudadano común y que tiene la ilusión de que este texto sea leído por ellos, sin las exigencias técnicas del constitucionalista o académico.

Coincido con quienes consideran que la Constitución mexicana es una de las más avanzadas. En ella fortalezco mi convicción personal de que la educación constituye la piedra angular de todo progreso espiritual y material, que sólo es posible en un marco de igualdad de oportunidades y respeto a la ley. Es notorio, sin embargo, que la educación, el progreso y las oportunidades están amenazados por una red de corrupción que ha tomado dimensiones nunca antes vistas.

Escribo este artículo pensando en mis mandantes, es decir, los ciudadanos que me eligieron, y como miembro de dos legislaturas que en sólo cuatro años han participado en 145 reformas constitucionales, el mayor número de cambios en una sola administración desde que se

promulgó. Después del Constituyente de 1917 el país nunca había pasado por una transformación legal tan intensa y trascendente. Lo hago sin caer en la falacia de creer que basta convertir el deseo en ley para que se vuelva realidad.

Desde luego, reconozco grandes avances. La creación de un sistema de salud pública y de seguridad social se apoyó en el andamiaje constitucional y junto con el progreso en la ciencia permitieron abatir la mortalidad y morbilidad infantil, controlar la natalidad y frenar el crecimiento demográfico. La esperanza de vida, que en 1930 era de 34 años en promedio, pasó a 75 años en 2014. El analfabetismo fue combatido con éxito sin erradicarlo; la desigualdad social disminuyó sin dejar de ser un problema; se formó una clase media ahora menguante, y la educación superior se masificó sin abrir sus puertas a todos los egresados del nivel medio superior. Al mismo tiempo, la Constitución permitió ejemplos de dignidad nacional como la expropiación petrolera.

### UN SIGLO DESPUÉS, GRAN DESCONOCIDA

Lo que llama la atención es lo poco que se conoce el texto constitucional. México parece un barco que avanza en mar picado y sólo unos cuantos miembros de la tripulación saben leer el mapa de navegación, entre ellos no necesariamente se encuentra el capitán. Ésta es una desgracia nacional de la que todos somos responsables: constitucionalistas, académicos, gobierno, legisladores, sociedad civil organizada, partidos políticos. ¿Qué hacer para que el país se eduque, respete la ley y crezca?

Corresponde al sistema educativo, en primer lugar, la obligación de masificar el conocimiento de la Constitución, pero no es el único. Las instituciones, en general, enfrentan el gran reto de recoger del comité el objetivo de “difundir su contenido y concientizar sobre la importancia del cumplimiento cabal de sus postulados”. Hay que hacer un gran esfuerzo para construir una cultura de la legalidad con base en la educación pública formal.

A la Constitución de 1917 le ocurre lo mismo que a los grandes clásicos: aunque algunos citen una frase, incluso un párrafo, la verdad es que muy pocos han leído la obra completa. Y leerla no quiere decir precisamente conocerla.

De acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional,<sup>1</sup> 92 por ciento de los mexicanos conoce poco o nada la Constitución que rige la vida institucional de la nación. Peor aún, frente a la Constitución existe una especie de esquizofrenia social. Aunque se admite que se le desconoce, 80 por ciento de los mexicanos opina que se cumple poco o nada y, lo más grave, 20 por ciento se siente autorizado a desobedecer las leyes del país en caso de que le parezcan injustas. Claramente, no existe consenso social en el sentido de que la ley se debe respetar y cumplir para garantizar la justicia y convivencia pacífica. En gran medida esto es consecuencia de una mala educación e impunidad.

El magisterio, especialmente en la educación básica, tiene la tarea titánica de enseñar los principios esenciales de la Constitución, pero ¿cómo podría hacerlo correctamente cuando una parte importante del mismo, desde hace más de 30 años, viola flagrantemente las leyes y lesiona los derechos humanos de terceros sin que se le aplique la ley? ¿Cómo podrían hacerlo los partidos políticos que con recursos públicos cierran avenidas y toman oficinas públicas? ¿Cómo podrían hacerlo quienes niegan hasta la evidencia de los conflictos de interés en que se encuentran envueltos? No bastan las palabras de reconocimiento retórico a la ley. El país está urgido de una cultura de la legalidad que permita a la autoridad hacerla cumplir.

Así, la Constitución de Querétaro cumple su centenario sin que su importancia histórica y su contribución al desarrollo económico, político y social del país sean cabalmente valorados por la gran mayoría de los mexicanos. Ello a pesar de las ceremonias cívicas y de los esfuerzos por darla a conocer, incluso en lenguas indígenas. Quizás haya sido equivocado el soporte y los libros recién impresos lleguen a manos de quienes no saben leer, si es que llegan y no se quedan en las bodegas después de la ceremonia de presentación de la edición. Muchas acciones del gobierno se agotan en la fotografía para la prensa.

El reducido grupo que declara conocer la Constitución, contrariamente a lo que sería de esperar, ha disminuido en términos porcentuales. De la primera a la Segunda Encuesta Nacional de Cultura

<sup>1</sup> Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, México, UNAM-IIJ/INE, 2011.

Constitucional,<sup>2</sup> de 2003 a 2011, el porcentaje de quienes dicen conocer mucho la Constitución cayó de 4.8 a 3.6 por ciento; esto da una idea del esfuerzo que se requiere para hacer que la población conozca sus derechos y deberes. No somos un país de abogados, pero es claro que el desconocimiento de la ley, las fallas y faltas en su aplicación, aunadas a la impunidad generalizada, terminan por lastimar la legitimidad de las instituciones.

Paralelamente, el número de mexicanos que se cree con derecho a desobedecer la ley que considere injusta aumentó en términos absolutos entre la primera y la segunda encuesta. No es un buen balance que a 100 años de proclamada la Constitución, uno de cada cinco ciudadanos juzgue que la ley conviene según les beneficie o no.

Esto explica los casos de linchamiento que ocurren no sólo en las zonas rurales del país, sino en la capital. Indican que se ha perdido la fe en la justicia institucional y que la presencia del Estado es escasa o nula.

#### NO UN PROGRAMA SINO UN FARO

Una constitución es el conjunto de principios que vertebran y articulan el sistema normativo. Como todas, la de Querétaro contiene los ideales de un pueblo.

En la práctica, la Constitución no es un programa de gobierno ni una lista de acciones a realizar, sino una guía, un faro hacia el lugar que deseamos alcanzar. Es, por tanto, un organismo flexible, capaz de asimilar las nuevas realidades. Así lo demuestra el hecho de que se hayan realizado 669 cambios al orden constitucional a partir del gobierno de Álvaro Obregón.

El doctor Héctor Fix-Fierro hace notar que “suelen llevarse a la Constitución incluso disposiciones innecesarias. Hoy el texto de la Constitución de Querétaro es 2.7 veces más extenso que el original de 1917, pues pasó de unas 22 mil palabras a 59 mil”.<sup>3</sup> Ello revela una paradoja: la desconfianza entre actores políticos los lleva a incorporar acuerdos en la

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Héctor Fix-Fierro, “Engordando la Constitución”, *Nexos*, vol. 36, núm. 434, 1o. de febrero de 2014, pp. 41-45.

máxima ley —haciendo difícil su cambio, pues requeriría dos tercios de los votos para lograrlo—, aunque podrían estar en una ley secundaria o reglamentaria, sería más fácil conseguir una modificación con mayoría simple.

La evolución de la Constitución de Querétaro no ha estado exenta de caprichos —como la educación socialista o la nacionalización y privatización de la banca—, pero, en general, tanto el Ejecutivo como el Legislativo han sido responsables en la incorporación de buenos deseos. A lo largo de los años, han tratado de adaptarla al ritmo de los cambios sociales y a la evolución de las normas en el ámbito internacional en materia de derechos humanos de tercera generación.

En otras palabras, la buena intención de senadores, diputados, presidentes de la República y congresos locales al momento de reformar la Constitución no siempre ha tenido los resultados esperados en términos de desarrollo y combate a la desigualdad y pobreza. Aunque todos han actuado conforme a su convicción personal y con la lectura de su tiempo, hubo reformas contraproducentes, como la fiscal, o que resultaron insuficientes, como el modelo de comunicación política.

## LOS ORÍGENES

Toda constitución es la expresión de su momento histórico. Aunque la de Querétaro fue resultado del triunfo de la Revolución, se nutre principalmente de la Constitución liberal de 1857, y sus raíces se remontan a la de Cádiz de 1812, sin olvidar la carta que las inspiró: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, producto de la Revolución Francesa de 1789.

En el libro *Méjico y la Constitución de Cádiz*, el doctor José Gamas Torruco establece:

la Constitución de Cádiz, como texto, dejó su impronta en el constitucionalismo mexicano: creó las diputaciones provinciales; sirvió como referencia a la Constitución de Apatzingán y como modelo en la Constitución federal de 1824; mantuvo su presencia en las constituciones centralistas de 1839 y 1843; provocó la reflexión sobre la defensa constitucional que motivó la

edificación de un sistema de control en el regreso al federalismo en el acta de 1847 y finalmente en la de 1917, hoy vigente.<sup>4</sup>

Las Cortes de Cádiz suprimieron la Inquisición, los derechos feudales, las trabas económicas entre las provincias, entre otras, además de la censura de prensa, tema expuesto después para exemplificar que no basta incorporar una libertad en la Constitución para que sea efectiva, aun cuando su realización parezca lo más sencillo, práctico y útil para la sociedad y para la creación o el fortalecimiento de una cultura democrática.

## TENENCIA DE LA TIERRA

La Constitución de 1917 surgió para atender los grandes retos de la nación que dejó la dictadura porfirista. Vio la luz en un país destruido que aún olía a sangre y pólvora, donde un millón de muertos, equivalentes a poco menos de 10 por ciento de la población total, aunque tenía deudos, viudas y huérfanos, aún conservaba esperanzas, y una de ellas estaba en una población sumamente joven: 42 por ciento tenía menos de 15 años de edad.

Al analizar las circunstancias previas a la Constitución, en su ensayo *1915*, Manuel Gómez Morín escribió:

Y en el año 1915 [...] empezó a señalarse una nueva orientación.

El problema agrario, tan hondo y tan propio, surgió entonces como un programa mínimo definido ya, para ser el tema central de la Revolución. El problema obrero fue formalmente inscrito, también, en la bandera revolucionaria. Nació el propósito de defender todo lo que pudiera pertenecernos: el petróleo y la canción, la nacionalidad y las ruinas. Y en el movimiento expansivo de vitalidad, reconocimos la sustantiva unidad iberoamericana extendiendo hasta Magallanes el anhelo.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> José Gamas Torruco, *Méjico y la Constitución de Cádiz*, prólogo de Aurora Gómez Galvarriato Freer, [Facsimilar de la Constitución Política de la Monarquía Española] p. XVIII.

<sup>5</sup> Manuel Gómez Morín, *1915 y otros ensayos*, prólogo de Miguel Estrada Iturbe, México, Jus, 1973.

La propiedad de la tierra era entonces el gran problema nacional, de acuerdo con estudiosos como Arnaldo Córdova. Ocho años antes de la promulgación de la Constitución se había publicado el libro de Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, el cual en palabras de Córdova:

ejerció un influjo duradero y de las mayores consecuencias que ninguna otra obra en lo que va del siglo (xx) en nuestro país. Los revolucionarios se educaron en este libro y con él formaron su arsenal ideológico, que luego se plasmó en los documentos más importantes de la Revolución, particularmente la ley agraria del 6 de enero de 1915, obra de Luis Cabrera, y el artículo 27 de la Constitución, en cuya elaboración participó el mismo Molina Enríquez.<sup>6</sup>

El sociólogo Arturo Warman, autor de *Los campesinos, hijos predilectos del régimen* y exsecretario de la Reforma Agraria, hizo un balance sintético, desilusionado de la forma en que se enfrentó el problema de la tenencia de la tierra:

se entregaron a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio nacional [...] se establecieron cerca de 30 000 ejidos [...] la reforma no logró el bienestar perseguido y los campesinos a los que llegó viven hoy en una pobreza extrema [...] la reforma agraria quedó inconclusa y sus objetivos no se alcanzaron.<sup>7</sup>

En nombre del campo, los sucesivos gobiernos realizaron una intensa actividad legal con un objetivo que nunca cumplieron: créditos para el desarrollo agrario. Los fracasos se fueron encadenando: en 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola; en 1935, el Banco Nacional de Crédito Ejidal; en 1965, el Banco Nacional Agropecuario, los cuales se fusionaron en 1975 en el Banco Nacional de Crédito Rural, que a su vez se transformó en 2003 y se mantiene hasta la fecha como Financiera Rural.

Sin embargo, al establecer la propiedad originaria de la nación sobre tierras, aguas y recursos naturales en el artículo 27, la Constitución permitió acciones emblemáticas de la soberanía, como la expropiación

<sup>6</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, prólogo de Arnaldo Córdova, pp. 23-31.

<sup>7</sup> Arturo Warman, *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, p. 73.

petrolera de 1938, que abrió al país una perspectiva de desarrollo, crecimiento e igualdad que, desafortunadamente, no se cumplió, en parte por la corrupción que se apoderó del sindicato y ciertas áreas de la estructura administrativa, hasta la fecha.

### ANALFABETISMO

Otro de los grandes problemas era la educación: 73 por ciento de la población no sabía leer ni escribir en 1910. Al establecer el principio de una educación laica, gratuita y obligatoria, el Constituyente reveló una visión notable, sobre todo si se toma en cuenta que fue hasta 1948 cuando el derecho a la educación apareció en un documento internacional: la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En otro extremo, el principio de autonomía universitaria tardó más de 50 años para llegar a la Constitución, apenas en 1980, aunque en la práctica la autonomía fue concedida a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1929.

Las campañas de alfabetización de José Vasconcelos son épicas en la década del veinte: la creación de escuelas rurales, las misiones culturales, las bibliotecas públicas, la edición de los grandes clásicos para ponerlos al alcance de los niños, la creencia de que el arte tenía que estar al servicio de la educación del pueblo y la promoción de los muralistas Diego Rivera, José Clemente Orozco y David Alfaro Siqueiros como parte de la enseñanza que podríamos llamar multimedia.

Cien años después, avanzado el siglo XXI, el gobierno de Peña Nieto lanzó una convocatoria:

[a] todos los mexicanos a participar en la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018, el esfuerzo en educación para jóvenes y adultos más importante en los últimos 70 años. 32 millones de mexicanos están en situación de analfabetismo y rezago educativo, por lo que la meta de Campaña es atender a 7.5 millones de personas mayores de 15 años. De ellas 2.2 millones se alfabetizarán, 2.2 terminarán su educación primaria y 3.1 millones más la secundaria.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Sí, no hay error: el Consejo Nacional de Fomento Educativo —organismo responsable del tema— indicó que 32 millones de mexicanos se encuentran “en situación de analfabetismo”.

La educación cambió una parte del rostro del país: florecieron las universidades estatales y se desarrollaron las artes. Sin embargo, los especialistas han observado cómo, a lo largo de 100 años, se ha mantenido constante la relación entre analfabetismo y alta marginación. Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán siguen registrando el mayor analfabetismo, el menor crecimiento económico y la más alta marginación. Esos estados son, precisamente, el escenario donde se movilizan los grupos magisteriales más retrógrados y corrompidos; donde la calidad de la educación, de por sí baja, es la peor de todas.

Los mismos especialistas estiman sin reticencias que la calidad de la educación es muy mala. Al analizar diversos estudios al respecto, Héctor Aguilar Camín y Jorge G. Castañeda concluyen que “la educación mexicana es mala en todos los sentidos, en todas las comparaciones y en todos los niveles. No sólo desmerece en relación con los países más ricos, tampoco sale bien librada frente a países de ingreso parecido inferior al nuestro”<sup>9</sup>.

Un problema público de fondo, agregan, es que el debate educativo no está centrado en la educación, sino en el sindicato. Pocas cosas pueden haber empobrecido tanto la discusión nacional sobre el tema como haber mezclado las conquistas sindicales con las decisiones educativas.

Y es que en lugar de construir una visión a largo plazo de 25 o 50 años, cada presidente ha creído tener una solución a la crisis de la educación. Sólo por citar un ejemplo, Lázaro Cárdenas propuso y consiguió modificar el artículo tercero constitucional para incorporar la educación socialista: “La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”, pero a sus sucesores no les gustó y lo cambiaron.

<sup>9</sup> Jorge Castañeda y Héctor Aguilar Camín, *Una agenda para México*, pp. 92-106.

A los senadores de la LXII Legislatura les correspondió realizar otra reforma al artículo tercero, aprobada en diciembre de 2012, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. Para ello, se determinó que “el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”.

Hasta entonces no se había reconocido la necesidad de evaluar a los maestros como se evalúa a los alumnos. Para ello se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Precisamente fue en Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán donde los sectores radicales del magisterio se opusieron a la evaluación, hasta el punto de obligar al gobierno a sentarse a negociar la aplicación de la ley.

Con arreglo a la nueva reforma, el Estado debe garantizar “la calidad de la educación obligatoria”, de manera que se obtenga el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Asimismo, se establece que la educación

- a. Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b. Será nacional en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> CPEUM, artículo 3, base II, 2016.

Hasta ahí todo está bien, excepto porque la crisis de la educación pública —sin excluir la mala calidad de la privada— tiene su origen en la falta de una visión a largo plazo en su desvinculación con respecto a las necesidades del sector productivo y en la poca capacidad para construir valores, ya que el ejemplo de muchos maestros es más poderoso que las palabras. La educación ha sido una arena política sexenal.

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto mantiene esa tradición. A dos años de terminar la administración inició una consulta nacional sobre el modelo educativo que conviene al país. La propuesta es que los padres de familia sean quienes decidan el rumbo de la educación básica. Se parece mucho a un ejercicio de demagogia en tiempos preelectorales.

### SITUACIÓN LABORAL, JORNALES Y SALARIOS

Insisto en que, en muchos sentidos, la Constitución es un ideal, un puerto de llegada. Como se ha visto, el hecho de reconocer el derecho a una educación de calidad no significa que por arte de magia se convierta el deseo en realidad. Aunque esté escrito, no deja de ser una aspiración.

Otro ejemplo tiene que ver con los jornales a los que se refería Morelos, actualmente salarios mínimos. El artículo 123 estableció que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y que los salarios mínimos deben ser “suficientes para satisfacer las necesidades básicas de una familia”. La verdad es que esa meta está todavía muy lejos. En 2016 el salario mínimo —según documentan los periódicos— alcanzaba para un kilo de tortillas, una lata de atún, un kilo de frijoles y un kilo de cebollas, pero no era suficiente para un kilo de carne.

Hay por lo menos 2.5 millones de desempleados, según la mayoría de las fuentes. La economía informal ocupa a más personas que la economía formal. Esto es, además de la falta de empleos dignos y salarios suficientes, la mayoría de los mexicanos no tiene acceso a la atención médica del Seguro Social ni posibilidad de pensiones o jubilaciones. En lo que va de la presente década se ha mantenido la tendencia de que sólo crece el ingreso de 10 por ciento de la población más rica. Los ricos son cada día más ricos y los pobres cada día más pobres.

La desigualdad social ha sido una variable que por momentos sufre alzas importantes. A lo largo de 100 años, el Ejecutivo y el Legislativo

han hecho esfuerzos por abatirla, para ello han creído encontrar el camino en las reformas a la Constitución, especialmente después de que acabó el desarrollo estabilizador (1954-1970).

En el régimen de Luis Echeverría, en la época del partido único y esplendor de los poderes metaconstitucionales del Señor Presidente, se reformaron más artículos que en los tres sexenios anteriores (40 contra 32),<sup>11</sup> con el objetivo de sacar al país del subdesarrollo o lo que se conocía como Tercer Mundo.

El régimen de Echeverría sumió al país en una crisis económica de grandes proporciones. La devaluación del peso en agosto de 1976 se convirtió en el sello de los gobiernos priistas que le sucedieron. Su heredero, José López Portillo, acuñó la frase “presidente que devalúa se devalúa” y promovió 34 reformas constitucionales. En 1982 su gobierno concluyó con la devaluación del peso y nacionalización de la banca. Igualó a Echeverría en la percepción de inefficiencia, despilfarro, irresponsabilidad y demagogia.

Sin embargo, durante 65 años (1917 a 1982) la Constitución había tenido pocas reformas. De acuerdo con la doctora Viridiana Ríos, antes de 1982 cada presidente promulgaba, en promedio, 16 reformas constitucionales. En 1953, una de las reformas fue el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, reconocido después de largos años de lucha social.

Otro de esos cambios fue la reforma política de 1977 que abrió las puertas del Congreso a la oposición y oxigenó la vida política nacional. Poco a poco, nuevas voces e ideas hicieron frente al partido nacido en el poder para legitimar al régimen, la dictadura perfecta, como la llamó más tarde Mario Vargas Llosa. En ella cupieron lo mismo viejas demandas del partido más antiguo, el Partido Acción Nacional (PAN), que las del movimiento estudiantil de 1968 y la guerrilla de la década del setenta. El Partido Comunista salió de la clandestinidad y de las actividades guerrilleras de la Liga Comunista 23 de Septiembre brincó a la tribuna en la Cámara de Diputados.

El expresidente José López Portillo presumía haber sido el último presidente de la Revolución y quizá no le faltó razón. En 1982 entregó el poder a Miguel de la Madrid, quien llegó con una nueva generación

<sup>11</sup> “Reformas constitucionales por periodo presidencial” (actualizado al 15 de septiembre de 2017), en Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

de jóvenes reformadores, quienes desmantelaron el aparato de empresas paraestatales que Echeverría Álvarez había llevado al exceso.

Con De la Madrid hubo 66 artículos constitucionales reformados. Su sucesor, Carlos Salinas de Gortari, quien había sido uno de esos jóvenes reformadores de su equipo, impulsó la modificación de 55 artículos. Terminó con la influencia que Molina Enríquez tuvo en los gobiernos revolucionarios, abrió el camino a la privatización del ejido, restableció las relaciones con la Iglesia y devolvió la banca a manos privadas, entre otros hechos. Salinas dejó la economía con alfileres y Ernesto Zedillo tuvo que devaluar el peso al iniciar su sexenio.

En 1988, el Frente Democrático Nacional (ahora Partido de la Revolución Democrática) consiguió los primeros cuatro senadores de oposición. No cuento a Jorge Cruickshank porque no sólo pertenecía a un partido paraestatal (Popular Socialista de entonces; ahora Partido Verde), sino que además se tomó como un trueque electoral. En la LV Legislatura, el PAN hizo su aparición con Héctor Terán Terán.

Zedillo tuvo que gobernar en una posición de debilidad por primera vez. En 1994 llegaron al Senado de la República 25 panistas y nueve más en 1997 para conformar un grupo parlamentario de 34 senadores, el primero del PAN. La presencia de la oposición en el Congreso explica la gran actividad legislativa.

Al entregar el poder al primer presidente de oposición, Zedillo contabilizaba 77 reformas constitucionales. A pesar de contar con 46 senadores panistas, Vicente Fox sufrió un bloqueo sistemático de la oposición priista, no obstante, consiguió 31 reformas constitucionales.

Esa actividad legislativa fue particularmente intensa en el sexenio de Felipe Calderón, con 110 artículos reformados. En ese periodo, por fin, se incorporó en la Constitución el principio de los derechos humanos. Para los panistas fue muy significativo, ya que desde 1939 se hace mención de los derechos humanos en el primer documento para la creación del partido, “como esencia de nuestra causa, como razón de ser de nuestra organización”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> María Teresa Gómez-Mont, *Manuel Gómez Morín, 1915-1939: la raíz y la simiente de un proyecto nacional*, pp. 795-796.

Sin embargo, con Peña Nieto en la presidencia la actividad legislativa ha sido febril. Al 29 de enero de 2016 se habían realizado 145 reformas a artículos constitucionales. Muchas reformas que el PAN había propuesto desde el gobierno se lograron cuando las concedió al gobierno desde la oposición. El Ejecutivo tuvo desde el principio de su gobierno todas las herramientas que pidió para desarrollar al país. Durante tres años pudo presumir las reformas del Congreso, pero los resultados no han llegado.

Participé en las reformas como integrante y coordinador de la bancada del PAN en la LXII y LXIII legislaturas. Estoy convencido de que hemos transformado al país en la Constitución, pero no hemos tenido los resultados esperados, en gran medida por la extensa red de corrupción que prevalece en el sistema político y por la ineficiencia administrativa de la clase política en el poder.

No me quiero extender en la explicación de cada una de las reformas, pero conviene tener presente la reforma educativa que incorporó la obligación de evaluar a los maestros; la reforma que concedió a la Ciudad de México atribuciones como las de un estado; la de telecomunicaciones que concedió autonomía al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica para combatir los monopolios que dominan ese mercado, y la de candidatos independientes que retiró a los partidos políticos el derecho exclusivo de proponer candidatos. Asimismo, se fortaleció el derecho al acceso a la información pública y se concedió autonomía al Consejo Nacional para la Evaluación de la política de Desarrollo Social.

La reforma energética fue la gran bandera de la administración. El diagnóstico oficial contenía datos como los siguientes: los mexicanos pagamos tarifas eléctricas, en promedio, 73 por ciento más caras que en Estados Unidos; importamos gas natural de Nigeria y Qatar a 19 dólares, cuando podemos producirlo a tres; en 2012, Estados Unidos tenía 137 pozos en aguas profundas del Golfo de México y nuestro país tres, con lo cual —se infería— aquel país estaba chupando nuestras reservas mediante un “efecto popote” y, además, Colombia con su reforma energética había puesto el ejemplo al reducir 6 puntos porcentuales el desempleo y aumentado los ingresos, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), en un tentador 80 por ciento.

“Sin reforma —nos dijeron— somos más dependientes y menos soberanos. A pesar de contar con un enorme potencial energético, hoy día importamos 33 por ciento de gas natural, 50 por ciento de las gasolineras, 65 por ciento de los petroquímicos, 30 por ciento del gas natural y 70 por ciento de los fertilizantes.”

Solamente para poner un ejemplo, basta consignar que, con la reforma energética en las manos, la Secretaría de Energía informó que en 2015 la importación de gasolina había aumentado a 53.8 por ciento del consumo nacional. De la creación de empleos y el crecimiento de la industria relacionada ni hablar.

#### LA FISCAL, REFORMA CONTRAPRODUCENTE

Una de las reformas contraproducentes fue la fiscal. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) la sacó adelante en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Su implementación y el elevado nivel de endeudamiento provocaron una desaceleración económica y volatilidad en los mercados, que obstaculizaron el desarrollo del país. La recaudación sigue aumentando, pero la crisis y el endeudamiento público no se detienen.

Revertir la tóxica reforma fiscal forma parte de la agenda de Acción Nacional. El gobierno y la oposición, autollamada de izquierda, se equivocaron. La falta de crecimiento económico se ha visto reflejada en la pérdida de poder adquisitivo y en la falta de empleos bien remunerados que permitan alcanzar niveles de vida aceptables para los mexicanos.

Los efectos nocivos de la reforma fiscal se sumaron a los rezagos históricos. Así, en resumen, desde Echeverría hasta Peña Nieto se han realizado 558 cambios constitucionales pensando en el bienestar del país, pero ese bienestar no acaba de llegar: más de 54 millones de mexicanos viven en la pobreza y 11.5 millones en la pobreza extrema; más de 22 millones no tienen acceso a los servicios de salud pública, y más de siete millones entre 19 y 23 años no tienen acceso a la educación superior.

El ingreso per cápita cayó 12.8 por ciento en 2015. Desde que Peña Nieto tomó el poder ese indicador ha caído sistemáticamente. En el periodo 2000-2012, el ingreso per cápita subió de siete a 10 mil dólares,

en números redondos. En lugar de crecer, ahora se ha reducido a 9 400 dólares. El ingreso de las familias ha disminuido en casi todos los niveles. Los únicos que se han salvado son los muy ricos.

Desde Echeverría hasta Peña Nieto, el crecimiento económico se ha mantenido en 2 por ciento anual como promedio. Mientras tanto, en los últimos cinco años, la población aumentó en siete millones, con todo lo que ello implica en la demanda de empleo y servicios públicos. De mantenerse la misma tendencia económica es claro que el desempleo y la economía informal seguirán aumentando y, como consecuencia, la pobreza seguirá creciendo, aunque se cambie la metodología para medirla con el objetivo de maquillar las cifras y mentir con estadísticas.

La reforma energética no ha traído los empleos prometidos, no por deficiencia en la ley, sino por incapacidad del gobierno. La educación y el empleo siguen siendo una esperanza inalcanzable para millones. En el país hay millones de jóvenes que no estudian ni trabajan. En este terreno se pueden identificar dos polos: aquellos que sostienen que son siete millones de *ninus*, y aquellos que dicen que están equivocados, porque sólo son... ¡cuatro millones!

Los empleos que existen se han pauperizado, especialmente aquellos de salario mínimo. De acuerdo con el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, en 30 años el poder adquisitivo del salario perdió 76.3 por ciento de su valor, es decir, hace 30 años, con un salario mínimo se podían adquirir 50.9 kilos de tortillas y en 2012 apenas, 5.1 kilos. El mismo fenómeno se repite para el caso del pan, el aceite, los frijoles o cualquier otro producto de la canasta básica.

Durante muchos años se argumentó que los salarios mínimos no podían subir más que la inflación porque, al ser referentes para multas y sanciones, generaría una espiral de alzas. El Legislativo asumió la tarea de cambiar esa situación y el 27 de enero de 2016, después de pasar por los congresos locales, se publicó la reforma que desvincula el salario mínimo de las multas u otras obligaciones, como el pago de créditos hipotecarios, creando la unidad de cuenta para sustituirlo en todas las operaciones donde la ley lo tenía como referencia, excepto, desde luego, la relación laboral.

A 100 años de la Constitución de Querétaro, sigue vigente el objetivo planteado por José María Morelos y Pavón hace 200, en 1813,

en los *Sentimientos de la Nación*: “que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

### LA CORRUPCIÓN, EL GRAN PROBLEMA

Uno de los lastres para alcanzar el puerto que nos ofrece la Constitución ha sido, permanentemente, la corrupción. Los generales revolucionarios empezaron con la creación de un banco rural para recibir créditos que no pagaban. Son célebres las frases del cinismo priista, como aquellas del tristemente célebre Alazán Tostado, Gonzalo N. Santos, que norman su actuación: “la moral es un árbol que da moras o sirve para una chingada”. O su forma de hacer negocios: “¿me vendes tus tierras?, ¿o se las compro a tu viuda?” O la del célebre creador del Grupo Atlacomulco (miembros del cual, por cierto, hoy están en el poder), Carlos Hank González: “un político pobre es un pobre político”.

Decía más arriba que la corrupción es actualmente el gran problema nacional. Lo es porque afecta todas las áreas. No es la única causa, pero en gran medida impide el avance del país y el efecto positivo de las reformas. Los empresarios internacionales consideran que la corrupción es una condición que frena sus inversiones, incluso más que la violencia. Los empresarios nacionales perciben desventajas comparativas cuando ven que no hay licitaciones, sino adjudicaciones directas de contratos multimillonarios que van a parar a las manos de amigos o compadres de los funcionarios en turno.

De acuerdo con diversas fuentes, especialmente el Banco Mundial, la corrupción le cuesta al país 1.5 billones de pesos al año. Esto equivale a 45 veces el presupuesto de la UNAM, a 9 puntos porcentuales del PIB o 10 veces el costo del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México.

Los costos de la corrupción son pagados por todos los mexicanos. Hablar de 1.5 billones de pesos al año equivale a cinco veces el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública. Es muy fácil perderse en las cifras, pues su dimensión queda fuera de la comprensión de la mayoría de la gente. Sin embargo, todo el mundo entiende el alcance de

la misma cuando tiene que disponer de sus escasos ingresos para pagar por la inscripción de sus hijos en la escuela o en cualquier otro trámite oficialmente gratuito.<sup>13</sup>

Los más pobres son los más afectados: los hogares con ingresos menores a un salario mínimo destinan 25 por ciento de sus ingresos (uno de cada cuatro pesos) al pago de sobornos para procesar trámites o acceder a servicios básicos.<sup>14</sup> La corrupción también se refleja en las medicinas que no llegan a los hospitales públicos y en los departamentos que se cuartelean en las unidades habitacionales y casas de interés social.

En el índice que año tras año publica Transparencia Internacional, México ocupa el vergonzoso lugar 103 de 175 naciones, en el que 1 es el país mejor evaluado y 175 el de mayores niveles de corrupción. Ahora bien, en el índice sobre impunidad que publica la Universidad de las Américas, México ocupa el lugar 58 de 59 países.<sup>15</sup> La impunidad de los políticos es más notable porque la documentan los medios de comunicación, por esa razón hay que combatirlas juntas, corrupción e impunidad.

Sobre el mismo tema, la doctora María Amparo Casar aporta los siguientes datos: en los últimos 18 años, el número de notas sobre corrupción en la prensa pasó de 502 a 29 505. Esto representa un crecimiento de más de 5 mil por ciento. En todas las entidades más de 65 por ciento de la población percibe corrupción en el sector público. La institución que se percibe como más corrupta son los partidos políticos y 44 por ciento de las empresas en México reconoció haber pagado un soborno.<sup>16</sup>

Destaca, sin embargo, que la percepción de corrupción en nuestros círculos cercanos es baja. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Impacto y Calidad Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi): 43 por ciento de los mexicanos cree que sus familiares nunca son corruptos, 38 por ciento cree que sus vecinos nunca son

<sup>13</sup> Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2010, México, Transparencia Mexicana, 10 de mayo de 2011.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad México, IGI-MEX 2016*, pp. 19-31.

<sup>16</sup> María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, México, Imco/CIDE, 2015.

corruptos y 20 por ciento cree que sus compañeros de trabajo nunca son corruptos. Finalmente, sólo 2 por ciento de los delitos de corrupción son castigados, los cometidos por mandos inferiores.

## INSEGURIDAD

La corrupción también figura entre las causas del grave problema de inseguridad que enfrenta el país. Afecta no sólo a las policías, sino que ha penetrado en las líneas de mando. No es un problema nuevo. Cabe recordar que en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, un subprocurador, hermano de un precandidato presidencial asesinado, fue acusado de vínculos con el narcotráfico. En 2016 había un exgobernador preso y otros dos estaban prófugos y acusados por presuntas relaciones con cárteles de la droga.

En septiembre de 2015, la novena Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, realizada por el Inegi, reveló que 68 por ciento de la población de 18 años y más de las ciudades con más de 100 mil habitantes consideró inseguro vivir en su ciudad. Tres de cada 10 consideraba que en los siguientes 12 meses la situación de la delincuencia en su ciudad empeoraría.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2015 se cometieron más de 27 millones de delitos del fuero común y más de un millón 700 mil del fuero federal. Los homicidios dolosos en 2015 repuntaron en relación con años anteriores y alcanzaron la cifra de 18 650.<sup>17</sup> Sin embargo, el Inegi ofreció cifras distintas para el mismo periodo: 20 528, de los cuales 18 089 eran hombres.

Para enfrentar ese grave problema, la Cámara de Senadores aprobó una iniciativa de reforma a diversos artículos constitucionales, conocida como Mando Mixto, y que en términos generales somete a las policías estatales al mando de las federales para enfrentar la delincuencia.

A la inseguridad hay que agregar el descontento social por el nivel de impunidad. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2016:

<sup>17</sup> “Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015”, México, Secretaría de Gobernación-Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública-Centro Nacional de Información, 2017.

en México sólo se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos. Las dos principales razones para no denunciar son la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad [...] Del total de delitos consumados, solamente existe un 4.46 por ciento de sentencias condenatorias, lo cual nos arroja un índice de impunidad del 95 por ciento en relación con los delitos que fueron *acreditados* [subrayado por mí] por la autoridad.<sup>18</sup>

## SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En este contexto, los senadores de Acción Nacional, después de múltiples consultas con organizaciones de la sociedad civil, propusimos la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción.

Estamos a tiempo de abatir la corrupción. La tarea es urgente y abre la posibilidad de crecer. Tenemos todo para convertirnos en una nación desarrollada. México está entre los 11 países más poblados del mundo, después de China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Pakistán, Bangladesh, Rusia, Nigeria y Japón. Sé que no basta redactar y aprobar una ley para cambiar la realidad. Sé que se requiere un compromiso para acatarla y para hacerla cumplir pues nada lastima más que la impunidad.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, una instancia de coordinación entre las instituciones y la vigilancia de la sociedad civil. Aunque todavía requiere modificaciones para obligar a los servidores públicos a hacer públicas sus declaraciones patrimoniales, el Sistema Nacional Anticorrupción es una de las aportaciones más importantes del Congreso. Por primera vez el país contará con una herramienta capaz de prevenir y castigar los actos de corrupción. Ya no se trata de una voluntaria cruzada de renovación moral, sino de un andamiaje jurídico e institucional que se debe cumplir. Espero que estén contra la corrupción incluso aquellos que desconocen la Constitución y quienes creen que pueden incumplir la ley a voluntad.

<sup>18</sup> Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *op cit.*, pp. 19-29.

El Sistema Nacional Anticorrupción está integrado por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Receptor del Sistema Nacional de Fiscalización y por sistemas locales para los estados. La coordinación y la vigilancia entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en prevención, detección y sanción de hechos de corrupción, junto con las tareas de fiscalización, tienen que dar resultados por necesidad y, en consecuencia, ayudarán a abatir la corrupción para que deje de ser el principal obstáculo del desarrollo y combate de la desigualdad social.

En este modelo destaca la participación ciudadana y la fortaleza que se otorga a las instituciones, especialmente a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Transparencia, fiscalización y control, con independencia y autonomía de gestión, constituyen tres poderosas herramientas en contra de la corrupción.

De acuerdo con la ley, el Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Además, no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al país.

En este sistema destaca la creación de una Fiscalía Especializada con autonomía técnica y operativa. El nombramiento del titular es una responsabilidad del Senado de la República con objeto de darle independencia para perseguir los delitos. Para que no se quede en una buena intención, se le dota de “personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar capacitados para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones”.

Otro de los recursos para combatir la corrupción es el ejemplo. Es deseable que en las elecciones federales de 2018 los candidatos presenten y hagan pública su declaración 3de3.

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Cuando hice referencia a la Constitución de Cádiz y su decisión de abolir la censura previa fue con la intención de puntualizar que no basta incorporar a la Carta Magna una libertad para que se convierta en realidad. La Constitución de 1917, como todas las anteriores, se instituyó, pero tuvieron que pasar más de 70 años para que empezara a ser realidad poco a poco. La libertad de prensa es un requisito indispensable para la creación de sociedades democráticas.

La abolición de la institución de censura previa significa una nueva etapa en el desarrollo de la publicidad; posibilita la penetración del razonamiento en la prensa, permitiendo que se desarrolle hasta convertirse en un instrumento que impele a que las decisiones políticas sean tomadas ante la nueva tribuna del público.<sup>19</sup>

No soy especialista en el tema ni me atrevería a fijar una fecha para el nacimiento de la libertad de expresión en el México posrevolucionario. Algunos indican que fue con el surgimiento de la revista *Proceso* y el diario *Unomásuno* en la Ciudad de México. En lo personal he observado la apertura como consecuencia de las elecciones de 1988, puestas en tela de juicio por el espontáneo y desorganizado Frente Democrático Nacional que encabezó el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas después de abandonar el PRI junto con los miembros de la Corriente Democrática.

En apariencia, la libertad de prensa sería una de las más fáciles de conquistar: bastaba con ejercerla. Pero el régimen de la Revolución fue muy hábil para cancelar en la práctica lo que concedía en la ley. Concibió mecanismos de seducción poderosos para los empresarios de los grandes medios: concesiones de radiofrecuencias, subsidios al papel, disimulo ante los impuestos, condonaciones de las contribuciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, compra de notas en primera plana, entre otros.

La Constitución reconocía la libertad de prensa, pero en los hechos los medios se encontraban sometidos, por fuerza o conveniencia,

<sup>19</sup> Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, pp. 94-95.

al gobierno. No obstante, la inconformidad popular fue creciendo y, a pesar de los diques, encontró cauces que le exigieron a los medios de comunicación un mayor compromiso con la realidad nacional. En esto ayudó de manera formidable el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación.

## ASPIRACIONES Y DERECHOS HUMANOS

En otros casos, la Constitución aún no reconoce algún derecho, pero éste se ejerce en la realidad, por ejemplo, los matrimonios entre parejas del mismo sexo. Voy a dedicar unos párrafos al tema porque ilustra la lucha entre distintas formas de pensar para modificar o no la Constitución.

Justo cuando cayó al peor nivel de aceptación entre la población, el más bajo para un Ejecutivo en 20 años según los expertos, el presidente Enrique Peña Nieto envió una iniciativa que polariza a la sociedad: elevar a rango constitucional el matrimonio entre personas del mismo sexo, la cual en 2016 revivió viejos fantasmas de la confrontación sentimental. Era nuevo que el PRI enarbolará una bandera que antes no era suya.

Inmediatamente se formaron dos bandos en contienda, los cuales sacaron sus estandartes como si fuera la última batalla. Por un lado, la Iglesia católica convocó a sus feligreses a la movilización para evitar “la decadencia de una sociedad sin rumbo”. Por el otro, activistas de la comunidad lesbica, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual (LGBTTTI) llamaron a construir un “movimiento nacional” para incorporar “el derecho al pleno ejercicio de la sexualidad”.

Conviene, por lo pronto, tener presentes los hechos: el matrimonio entre personas del mismo sexo estaba reconocido en la Ciudad de México desde hacía seis años y su aprobación avanzaba en las legislaciones locales de diversos estados de la República, donde al menos cinco lo aceptaban. En lugares donde todavía no esté reconocido y se les niegue el derecho, los contrayentes pueden recurrir al amparo con la certeza de que la unión será autorizada, con base en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La situación actual prueba que la sociedad mexicana ha cambiado mucho, pero el cambio no ha ocurrido al mismo ritmo en todo el país. De ahí que el reconocimiento al matrimonio entre personas del mismo

sexo avance a distintas velocidades en los estados. Además, por definición, los partidos políticos no son homogéneos. En éstos no priva un pensamiento único, aunque los principios y la doctrina engloben a todos sus militantes. En las izquierdas, en el PRI y en el PAN hay distintas posiciones en torno al matrimonio entre personas del mismo sexo.

Las posiciones diferentes al interior de los partidos políticos son naturales. En ellos se expresan los distintos grados de aceptación social de los nuevos derechos. Sin embargo, hay que reconocer que hemos avanzado mucho como país. Para probar el avance basta con citar aquí un hecho que documenta Luis de la Barreda Solórzano: el 31 de octubre de 1934, un nutrido grupo de intelectuales —José Rubén Romero, Renato Leduc, Juan O’Gorman, Jesús Silva Herzog, entre otros— pidió a la Cámara de Diputados excluir del gobierno “a quienes con sus actos afeminados creaban una atmósfera de corrupción que impedía el arraigo de las virtudes viriles en la juventud”.

Asimismo, debemos tener en cuenta que los matrimonios entre personas del mismo sexo seguirán ocurriendo, haya o no reforma constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya emitió la resolución (43/2015/10<sup>a</sup>) en el sentido de que “la ley de cualquier entidad federativa que, por un lado, considere que la finalidad de aquel (el matrimonio) es la procreación y/o que lo defina como el que se celebra entre un hombre y una mujer, es inconstitucional”.

## LAS REFORMAS QUE FALTAN

Como hemos visto, el ambiente se ha deteriorado tanto que la transformación del país tiene que empezar por el combate a la corrupción. No se trata de despedir al policía o al responsable de una ventanilla que recibió 50 pesos, se trata de empezar por los más altos niveles. Cuando los ciudadanos vean que un secretario de Estado corrupto o un presidente terminan en la cárcel, entonces, y sólo entonces, empezarán a pensar que el esfuerzo va en serio. No es pesca de charales, sino de tiburones, para predicar con el ejemplo.

El Poder Legislativo tiene la obligación de lograr que las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos no sólo sean públicas, sino que la mentira en ellas sea severamente castigada con despidos.

El sector educativo debe asumir como tarea impostergable la de crear desde la educación primaria una cultura de la legalidad. Es inadmisible que en pleno siglo XXI uno de cada cinco mexicanos se considere con el derecho de dictaminar cuál ley es injusta para obedecerla o no, según convenga a sus intereses.

Las organizaciones civiles tienen que admitir, como principio, que la ley debe imponerse en todo el país y en todos los ámbitos, sin distinción. A partir de ahí tienen la responsabilidad ética de construir consensos para que la autoridad pueda aplicar la ley con estricto respeto a los derechos humanos y las garantías individuales.

Las instituciones de seguridad pública tienen la obligación de dignificar la figura del policía para ganar el respeto de la población. La policía es la primera cara del gobierno con la cual se encuentra el ciudadano cuando es víctima o cuando comete un delito. Por lo general, la gente desconfía de la policía y casi lo considera un delincuente más.

Actualmente, la evolución social demanda el reconocimiento de nuevos derechos. La madurez centenaria de la Constitución permite pensar en una nueva etapa de reformas en materia de derechos humanos y resalta la necesidad de su cumplimiento estricto. Creo que podemos avanzar gradualmente y rechazo la idea de aquellos que demandan un nuevo Constituyente para elaborar una nueva constitución.

Considero que a pesar del gran número de reformas constitucionales realizadas durante las LXII y LXIII legislaturas, aún se requieren otras, para afinar algunas del pasado reciente, como el modelo de comunicación política. Ésta puede incluirse en una reforma políticoelectoral que también incluya la segunda vuelta presidencial y legislativa.

El modelo actual concede tiempos de Estado a los partidos políticos, que se utilizan en *spots* de 30 segundos, los cuales se han convertido en un monólogo que termina por hartar al público. El PAN propone lograr que los tiempos se compacten de tal manera que permitan debates obligatorios entre los presidentes de los partidos políticos, para que los ciudadanos sepan cuáles son las propuestas de cada uno y así puedan elegir con mayor información.

La democracia requiere deliberación, debate de ideas y propuestas. Los ciudadanos tienen derecho a conocer y los partidos políticos tienen la obligación de dar a conocer las posturas y soluciones que proponen

ante los diferentes problemas, más allá de una frase pegadora para el *spot*. El PAN busca que el tiempo de los *spots* se junte y se hagan debates mensuales.

Es hora de avanzar en los debates. Hay que dejar atrás los formatos acartonados que hasta ahora conocemos. Es deseable que los propios medios de comunicación puedan participar en el diseño del formato y sean los propios periodistas los responsables de la moderación.

Nuestra democracia necesita menos *spots* y más debates, como ocurre en el resto de los países del mundo. Se trata de que los ciudadanos reconozcan con estos ejercicios quién tiene la mejor propuesta para que crezca la economía, para que haya empleos dignos y bien remunerados, para reducir la pobreza, para que las familias vivan seguras y en paz. Si realmente queremos fortalecer nuestra democracia, debemos fortalecer los mecanismos de exposición abierta de ideas.

## SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL

La idea de una reforma constitucional para establecer la segunda vuelta electoral ya tiene historia. El primero que la propuso fue el PAN, en marzo de 1988, y cuando este partido llegó al poder la propusieron tanto el PRI como el PRD en 2001 y 2002, respectivamente. Años después, en 2005 se sumó el partido Convergencia. Ahora es más pertinente que nunca, como lo indican los cerrados resultados de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012.

El mecanismo es muy conocido: si en una elección ninguno de los candidatos obtiene 50 por ciento de los votos, se procede a una segunda elección entre los candidatos con mayor votación. Hasta ahora, en México se ha pensado que el mecanismo es aplicable a la elección presidencial, pero creo es tiempo de analizar su conveniencia en el caso de diputados y senadores, ya que el sistema democrático nacional ha sido muy criticado, porque un Congreso dividido en tercios ofrece pocos resultados.

La historia de la segunda vuelta es antigua y los estudiosos del tema la remontan a 1815 y 1830 en Francia. Muchos países de América Latina y del mundo lo han incorporado como un mecanismo regular.

Una de las primeras propuestas en México fue del panista Alberto Castilla Peralta Peniche, que reconoce a la sociedad mexicana:

las condiciones de pluralidad que destacan en el panorama político nacional, supera un esquema bipartidista ya inoperante y apunta al desarrollo y fortalecimiento de un régimen democrático, con partidos auténticos, de tesis doctrinarias y postulados programáticos, independientes del poder público, y con existencia definida por el favor de sus afiliados y simpatizantes.<sup>20</sup>

El objetivo es el mismo en todos los casos en los que se aplica: obtener un amplio respaldo popular para fortalecer la legitimidad del Ejecutivo. México debe dar el paso. La segunda vuelta presidencial es una necesidad de legitimidad. En las recientes elecciones la votación se ha repartido a tercios y el ganador representa sólo al tercio más grande; es decir, gobierna con aproximadamente 20 por ciento del electorado. En otras palabras, se puede decir que 80 por ciento de los electores no votó por el presidente que gobierna.

#### REDUCIR EL NÚMERO DE LEGISLADORES

Al igual que en el caso de la segunda vuelta presidencial, el PAN estuvo a la vanguardia para proponer la reducción del Poder Legislativo. A la idea se han sumado representantes del PRI, PRD, Convergencia y otros. La crítica es la misma: 628 legisladores son demasiados, y la finalidad planteada es coincidente: la reducción de legisladores haría más eficiente el trabajo legislativo, costaría menos y los partidos políticos serían más selectivos en sus listas de candidatos plurinominales, lo que permitiría elevar el nivel de debate y la profundidad de los acuerdos.

Parece que ha llegado el momento de tomar una decisión. Existe coincidencia en la mayoría de las iniciativas: reducir el número de diputados de 500 a 400 y el de senadores de 128 a 96, y aún estaría sobrada la Cámara Alta porque, en mi opinión, se debería restablecer el principio de tener sólo dos senadores por cada estado.

<sup>20</sup> “Iniciativa sobre la segunda vuelta en la elección presidencial, a cargo del C. diputado Rafael Alberto Castilla Peralta Peniche, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional”, *Gaceta Parlamentaria*, año I, núm. 4, miércoles 18 de marzo de 1998.

También es necesario descongelar en el Senado la minuta que acaba con el fuero. Es un tema que se debe incluir, sobre todo ahora que ya existe la reelección a partir de 2018. La reelección es una forma de darle mayor poder al ciudadano y, además, permite crear un cuerpo especializado que posibilita una mayor eficiencia en el Legislativo, con menos iniciativas que tienen únicamente la intención de llamar la atención de la prensa.

Además, es necesario volver a las bases. Las reformas constitucionales y legales deben tener en el horizonte la necesidad de una profunda reforma educativa para inculcar la cultura de respeto a la ley, hacer efectivo el Estado de derecho, combatir la corrupción y avanzar en la transparencia, reducir la impunidad (98 por ciento), aumentar la clase media y disminuir la pobreza, instaurar la seguridad social para todos los mexicanos y recuperar el camino del crecimiento económico y el desarrollo.

Diez años después de la fundación del PAN, en 1949, Gómez Morín hizo un planteamiento que tiene plena vigencia:

Como al comienzo de nuestro esfuerzo en 1939, tenemos hoy la intrépida claridad de una doctrina de las verdades desnudas, de una posición resuelta que conoce la miseria y la angustia y las deficiencias de todo orden que hacen desmedrada y doliente la vida nacional y angustiado y trágico el panorama del mundo; pero que no afecta como fatales e irremediables, que se alza frente a ellas y tiene la voluntad de enmendarlas y superarlas.<sup>21</sup>

México es un gran país. Tiene mucho potencial de crecimiento y no debemos perder la fe, por más que el pasado nos demuestre lo lejos que están nuestros anhelos expuestos en la Constitución de la realidad cotidiana. Lo importante, lo fundamental, es que contamos con una guía, un faro, un catálogo de principios, si se quiere ver así, para convertir a México en lo que debe ser: fuerte, justo, democrático. México es más grande que sus problemas actuales.

<sup>21</sup> Manuel Gómez Morín, *op. cit.*

## FUENTES CONSULTADAS

### *Bibliográficas*

- CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, México, Imco/CIDE, 2015.
- CASTAÑEDA, Jorge y Héctor Aguilar Camín, *Una agenda para México*, México, Punto de Lectura, 2011.
- GAMAS TORRUZO, José, *México y la Constitución de Cádiz*, prólogo de Aurora Gómez Galvarriato Freer, México, AGN/UNAM-Coordinación de Humanidades/Museo de las Constituciones (Documentos históricos para el estudio de las constituciones de México), 2012. [Facsimilar de la Constitución Política de la Monarquía Española]
- GÓMEZ-MONT, María Teresa, *Manuel Gómez Morín, 1915-1939: la raíz y la simiente de un proyecto nacional*, México, FCE, 2008.
- GÓMEZ MORÍN, Manuel, *1915 y otros ensayos*, prólogo de Miguel Estrada Iturbe, México, Jus, 1973.
- GUTIÉRREZ ROBLEDO, Luis Miguel y Liliana Giraldo Rodríguez (coords.), *Realidades y expectativas frente a la nueva vejez. Encuesta Nacional de Envejecimiento*, México, UNAM-IIJ (Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 7), 2015.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981.
- LE CLERCQ ORTEGA, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad México, IGI-MEX 2016*, México, Universidad de las Américas Puebla-Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia/Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, 2016.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, prólogo de Arnaldo Córdova, México, Era, 1978.
- SCHMIT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- SPÍNDOLA YÁÑEZ, Alejandro y Carlos Armando Biebrich, *Diccionario de la Constitución mexicana: jerarquía y vinculación de conceptos*, México, Cámara de Diputados-LX Legislatura/Instituto Mexicano de Estrategias/Miguel Ángel Porruá (Conocer para decidir. El Derecho), 2009.
- WARMAN, Arturo, *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, 13a. ed., México, Nuestro tiempo (Los grandes problemas nacionales), 1988.

WELTI CHANES, Carlos, *¡Qué familia! La familia en México en el siglo XXI. Encuesta Nacional de Familia*, México, UNAM-IIJ (Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 5), 2015.

*Hemerográficas*

FIX-FIERRO, Héctor, “Engordando la Constitución”, *Nexos*, vol. 36, núm. 434, 1 de febrero de 2014, pp. 41-45.

“Iniciativa sobre la segunda vuelta en la elección presidencial, a cargo del C. diputado Rafael Alberto Castilla Peralta Peniche, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional”, en *Gaceta Parlamentaria*, año I, núm. 4, miércoles 18 de marzo de 1998, disponible en: <[http://gaceta.diputados.gob.mx/gp\\_acuerdos.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_acuerdos.html)> (consultado el 20 de febrero de 2018).

Ríos, Viridiana, “Rarezas constitucionales”, *Nexos*, vol. 36, núm. 434, 1 de febrero de 2014.

*Electrónicas*

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3, base II [en línea], disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/comisiones/webcom/docs/CPEUM.pdf>> (consultado el 20 de febrero de 2018).

“Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2010”, México, Transparencia Mexicana, 10 de mayo de 2011, disponible en: <<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>> (consultado el 20 de febrero de 2018).

“Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015”, México, Secretaría de Gobernación-Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública-Centro Nacional de Información, 2017, disponible en: <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php>> (consultado el 20 de febrero de 2018).

“Reformas constitucionales por periodo presidencial” (actualizado al 15 de septiembre de 2017), Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)> (consultado el 20 de febrero de 2018).

Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, México, UNAM-IIJ/INE, 2011, disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>> (consultado el 2 de marzo de 2018).

# NUEVA CONSTITUCIÓN PARA UN NUEVO PACTO FUNDACIONAL

Miguel Barbosa Huerta

**U**na vez fracturado el pacto fundacional, no basta con reordenar, reorientar o pretender que el texto vigente tenga coherencia; es necesaria una nueva Carta Magna que restaure el constitucionalismo social, instaurando un verdadero Estado social y democrático, basado en el derecho al trabajo y salario remunerador, respeto a la dignidad humana y prevalencia del interés general, con valores de responsabilidad y solidaridad, como instrumento de igualdad y justicia social, para frenar la acumulación de riqueza y los privilegios que excluyen. Desde luego, con pleno respeto a los derechos de propiedad, libre empresa y libertades individuales.

Es necesario que la nueva Constitución emerja de un amplio acuerdo nacional, un nuevo pacto social que logre el consenso y compromiso de elaboración y aplicación, no sólo del Ejecutivo, los partidos políticos y grupos parlamentarios, sino de la ciudadanía y de todos los sectores de la sociedad, como la mejor garantía de legitimidad y efectividad de su contenido normativo.

La Constitución debe dejar de ser un conjunto de declaraciones programáticas para constituirse en un cuerpo normativo de aplicación directa e inmediata por los órganos del Estado, sin que esté condicionada su aplicabilidad al desarrollo de la legislación secundaria. Es decir, construir un sistema constitucional de derechos fundamentales con esencia y dimensión social que no sólo tenga un carácter formal, declarativo y

programático, sino que sus mandatos sean imperativos y directos, con vigencia vertical y transversal efectiva, para que su cumplimiento material inmediato vincule y condicione la actividad de los poderes y entes de los tres niveles de gobierno a la satisfacción de las necesidades sociales.

Esta nueva dimensión constitucional garantista debe preservar no sólo los derechos expresamente reconocidos, sino los que deriven de una interpretación de los principios y valores contenidos en su texto. Para que, según Luigi Ferrajoli, la nueva Constitución se establezca en un nuevo paradigma, con el objetivo de que el derecho y, por tanto, los derechos fundamentales no sólo tengan vigencia y validez formal, sino legitimidad formal y sustancial que correspondan con la realidad. Esto implica que los derechos fundamentales tengan efectiva vigencia y plena eficacia judicial en sus diversas funciones y actividades para la construcción de una nueva sociedad, basadas en nuevas formas de desarrollo y de una democracia sustancial.

Requerimos una economía de mercado, con sus características de propiedad privada, libertad de empresa e iniciativa privada fuerte, pero también una rectoría del Estado que despliegue políticas públicas redistributivas con contenido humano y social para corregir excesos individualistas o colectivos, además de un modelo solidario de desarrollo humano sustentable, alternativo al modelo neoliberal, que centre el bienestar de la población como fin y armonice los intereses de la sociedad, la naturaleza y el mercado.

Se necesita un nuevo Estado social de derecho que esté cimentado en la solidaridad colectiva, equidad social y eficiencia productiva como alternativa de organización jurídica y política para garantizar el bienestar de la población a partir del ejercicio de derechos fundamentales.

La aspiración de constitucionalizar un modelo que garantice los derechos sociales, a la par de un sistema garantista para los derechos individuales que instale a los derechos fundamentales como base de toda la actividad del Estado y configure a la norma fundamental como fuente verdadera de la vida política y social de nuestro país, parte de la premisa de asegurar las condiciones existenciales mínimas a toda la población, con la visión de que sólo se puede conseguir la efectividad y el pleno goce de los derechos humanos mediante la garantía de condiciones mínimas de existencia material del individuo.

También es una condición necesaria para este nuevo pacto fundamental que se consagre, desde la parte dogmática, un cuerpo amplio de derechos fundamentales, confirmando su carácter universal e inalienable, progresivo e integral, indivisible e interdependiente, dando especial fuerza jurídica a los derechos sociales, económicos y culturales mediante su interpretación más favorable y un sistema de garantías constituidas por procedimientos administrativos, judiciales, políticas públicas y servicios para hacerlos efectivos ante actos de infracción e incumplimiento, incluso mediante acciones jurisdiccionales plenamente justiciables, que irroguen a toda persona de legitimación activa para reclamar su cumplimiento, a partir de reconocer los principios de exigibilidad individual y colectiva, así como acceso pleno a la justicia.

Se necesita establecer un catálogo amplio, abierto y progresivo de derechos, obligaciones y garantías que incluya, entre otros: los derechos a la alimentación; al trabajo y a un salario remunerado; a la propiedad y la libre empresa; a la integridad psíquica y física; a la igualdad y a la no discriminación; a la libertad de conciencia; a la información y a la libertad de expresión; a la intimidad y derechos sexuales y reproductivos; a la garantía de audiencia y al debido proceso; a un medio ambiente sano y sustentable; a la educación; a la salud; a la vivienda; a la seguridad y previsión social; a la cultura; los derechos de las mujeres y de los niños, las niñas y los adolescentes; los derechos de participación política, y los derechos colectivos.

La efectividad de un sistema constitucional garantista exige, además, que se transforme el paradigma de democracia puramente representativa por una participación real, permanente, pluralista y solidaria de individuos y entes sociales en la exigencia y vigilancia del cumplimiento de los derechos. Asimismo, potenciar y desarrollar con amplitud el derecho a la información, la libertad de expresión y los mecanismos de democracia participativa y deliberativa que aseguren la inclusión e intervención de individuos y entes colectivos en el ejercicio de sus prerrogativas para hacer efectivo el vínculo permanente entre gobierno y sociedad, entre democracia social y política. Así, el cumplimiento de los derechos sociales se constituirá en el fundamento y la condición para el funcionamiento de la organización del Estado.

En la medida en que se alcance una relación indisoluble entre derechos políticos y sociales, la acción del nuevo Estado social estará

vinculada con una democracia real y participativa que salvaguarde los derechos sociales, económicos y culturales, en la que se instituya un verdadero factor de cohesión social e integración política, y se supere el carácter formalista del Estado y el concepto puramente representativo de la democracia. Así, se les atribuirá una dimensión social, pluralista y solidaria, potenciando la participación de la sociedad civil en la acción de desarrollo social. La aspiración es una sociedad mexicana con igualdad de derechos y no discriminación, a partir de legislar un nuevo sistema constitucional garantista que ofrezca eficacia material al cumplimiento de los derechos fundamentales, situando a nuestra Constitución como un sistema de normas de aplicación directa e inmediata, y convertirla en el fundamento de la vida social y la convivencia ciudadana. Se partirá de que esas normas constituyen mecanismos de inclusión, democratización y reivindicación social, y no sólo preceptos generales con reconocimiento teórico.

El anhelo es una sociedad mexicana inclusiva, social y culturalmente, estableciendo instituciones y procedimientos de vigencia real para que la democracia también se manifieste como un espacio de decisión compartida en la que surgen, se transforman y actualizan los derechos; y el Estado social y democrático de derecho restaurado organice y distribuya el poder político, al mismo tiempo que promueva el bienestar social universal y el pleno respeto de los derechos humanos como deberes de buen gobierno y de satisfacción de necesidades públicas.

Al cumplirse el centenario de nuestra Constitución, existe un rechazo generalizado en contra de los cambios parciales, incongruentes y distorsionadores del texto, impuestos de forma ilegal por mayorías parlamentarias para satisfacer intereses particulares de otros grupos de poder, aun contra la evidente afectación del interés público y el repudio de la sociedad. También contra la instauración de modelos de desarrollo incrustados desde los idearios de los partidos políticos hegemónicos y que, de manera calculada y criminal, han sumido en la pobreza y desigualdad social a más de la mitad de la población, en favor de la acumulación de riqueza de unos cuantos.



# HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Dolores Padierna Luna

**C**onstitución de 1917 significa lucha contra la dictadura y por la democracia; Constitución de 1917 también denota justicia social, reparto agrario, trabajo digno y soberanía nacional. La fiebre reformadora acompañada de la ignorancia constitucional han despojado a la Ley Fundamental de los apellidos que sin rubor alguno se añadieron en otras épocas: democrática, republicana, federal, municipalista, nacionalista, agrarista y obrerista.

La Constitución de 1917 es el resultado de una revolución social y política que dio origen a un amplio pacto alrededor de un proyecto de nación, el cual surgió incorporando las inercias progresistas y federales de la Constitución de 1857, pero con un carácter social más avanzado que convirtió al documento en la primera de las constituciones sociales del siglo xx. Su primera lección es esa: del pasado se hereda lo positivo, se corrigen las perversiones y se avanza en beneficio de todos.

Su carácter avanzado es la expresión de las vidas empeñadas durante los años de la lucha armada y la confluencia de la visión del triunfante Ejército Constitucionalista con los ideales libertarios expresados por los precursores de la Revolución —movimiento magonista—; las convicciones demócratas de sus iniciadores —Francisco I. Madero—, y las reivindicaciones de los revolucionarios agraristas —Francisco Villa y Emiliano Zapata—, aun cuando sus ideales se comenzaran a ver hasta el sexenio cardenista.

La Constitución, como producto revolucionario, implicó las transformaciones del poder, gobierno, riqueza y propiedad.

La Carta Magna de 1917 ganó su lugar en la historia del constitucionalismo porque, precisamente, planteó los límites del liberalismo que caracterizó a los textos constitucionales de primera generación. La Constitución de Querétaro atribuyó al Estado un papel más activo en la construcción de una sociedad igualitaria. De esta manera, la educación, el derecho al trabajo, los derechos agrarios y, en general, la nueva concepción de la propiedad aparecieron como los puntos cardinales del constitucionalismo mexicano, y detrás de éstos la función del Estado como un promotor activo de la protección de los derechos.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el constitucionalismo europeo sufrió un cambio adicional. Si bien algunos textos constitucionales, como el de Weimar e incluso el de la Segunda República Española, reflejaron ciertos cambios con respecto a otros de primera generación, fueron los estragos del nazismo los que terminaron de trazar el camino para la revolución constitucional en la segunda mitad del siglo xx.<sup>1</sup>

Los nuevos textos constitucionales incluyeron una amplia gama de derechos, con lo que quedó claro que las constituciones no eran textos políticos neutrales, sino documentos comprometidos con la defensa de los derechos de las personas y la estabilidad de las instituciones democráticas. Así, a la promesa de una sociedad más equitativa se añadió la garantía de una democracia deliberativa e incluyente, y para garantizarla, se perfeccionó la justicia constitucional.

De manera general, la función del Estado perdió pasividad, pero se volvió el responsable principal de generar políticas que contribuyeran a mejorar las oportunidades de las personas y acciones que permitieran una mejor distribución de los recursos. De esta manera, el Estado se hizo cargo de actividades educativas, del sector salud, de la seguridad social, del fomento a la economía, entre otras. Incluso en los sectores donde tradicionalmente no había intervenido, hizo sentir su presencia a través de la regulación de diversos sectores de la economía. En otros casos, optó por la intervención directa y asumió la responsabilidad de la

<sup>1</sup> Paolo Comanducci, “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 16, abril de 2002, pp. 90-112.

ejecución de tareas y funciones específicas. En el caso mexicano, hasta hace poco tiempo se tradujo en la participación exclusiva del Estado en sectores como la energía eléctrica, los hidrocarburos y los ferrocarriles. Cabe destacar que todos estos rubros son nuevamente asunto de debate.

Con el paso del tiempo, la Constitución fue reformada. Los cambios sustantivos, ocurridos en las tres últimas décadas, han trastocado la esencia del texto fundamental. Las reformas neoliberales desfiguraron la Constitución federal, irreconocible en su centenario, porque destrozaron su carácter social y las responsabilidades del Estado.

## LOS SEXENIOS DEL PAN Y LA CONSTITUCIÓN

Los gobiernos encabezados por Vicente Fox y Felipe Calderón, representantes del Partido de Acción Nacional (PAN), fueron omisos e incapaces. En sus acciones olvidaron los postulados filosóficos del artículo 3o. constitucional que define a “la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

A tono con el ideario de su contraparte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con los principios favorables al libre mercado y la supremacía de la propiedad privada, los gobiernos panistas rechazaron que la democracia fuera capaz de hacer efectivas la solidaridad, la igualdad y la justicia, así como apta para fomentar el desarrollo, la distribución equitativa del ingreso y el combate a los graves niveles de pobreza.

En meses recientes y a la luz de comicios estatales en los que resurgieron prácticas que se creían desterradas y emplearon nuevos mecanismos ilegales para conseguir triunfos electorales, han sido muchas las voces que exigen la renuncia de los consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE).

La dañada credibilidad de la autoridad electoral es sólo una de las expresiones de la crisis general que algunos consideran de fin de régimen, en el que la captura de las instituciones del Estado por las fuerzas políticas ha sido la norma que contraviene el espíritu y la letra de la Constitución.

La falta de confianza en las instituciones electorales no sólo abre la puerta a conflictos coyunturales, sino que mina la calidad de la democracia.

Después de largos años se tiene la idea de que, luego de vencer muchos obstáculos, se ha llegado a tener elecciones limpias y libres. Esa afirmación está en duda, al igual que los resultados de la transición mexicana, inacabada, rota, en una alternancia ineficaz.

La violación sistemática de las normas de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es una realidad que sólo la autoridad electoral parece incapaz de ver: inequidad, opacidad, dispendio y manipulación del voto parecen tener carta de naturalización en los comicios.

Aun si las elecciones fueran limpias y libres, México se vería retratado en el estudio *Nuestra democracia*, realizado bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos y el Programa de las Naciones para el Desarrollo. En éste se dibuja un escenario de elecciones limpias y resultados aceptados sólo para enseguida preguntar —en lo que parece un retrato del país—: “¿qué sucede cuando...?” El bienestar de los miembros de una sociedad es profundamente desigual; la pobreza y la extrema pobreza cubren enormes sectores de la sociedad; el derecho a la vida y a la integridad física no es respetado; uno de los poderes del Estado avanza concentrando las decisiones y eliminando el control democrático de sus actos; los derechos de los individuos no se respetan y quedan sólo en la letra de la Constitución y las leyes; y los poderes fácticos son superiores al poder del Estado.<sup>2</sup>

¿Puede existir un sistema basado en el “constante mejoramiento” de las condiciones de vida del pueblo cuando se admiten y normalizan la pobreza y desigualdad, así como la violencia e impunidad? Los gobiernos de Fox y Calderón fueron incapaces de desmontar el esquema

<sup>2</sup> *Nuestra democracia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos*, México, FCE/IFE/Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Obras de Sociología), 2010, disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra\\_dem\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf) (consultado el 21 de marzo de 2018).

constitucional, diseñado de manera autoritaria y vertical por el régimen presidencialista construido por el PRI.

Las gestiones panistas son la prueba de que la democracia no se agota en el acto electoral —esencial en una democracia—, sino que se requiere de un ejercicio democrático del poder y del logro de mínimos efectivos de la ciudadanía.

Fox y Calderón tendieron un tapete para el retorno del PRI al poder presidencial o, para ser más exactos, para el retorno de una versión del PRI más atada a los usos y costumbres del viejo régimen. Con ello, se erigieron corresponsables del retorno de prácticas autoritarias y de la multiplicación de “virreinatos” en los gobiernos estatales.

En su toma de protesta, Vicente Fox prometió inaugurar un nuevo futuro político: el principal desafío —dijo— sería realizar una profunda reforma del Estado que —tal como la dibujó— sentaría las bases de un nuevo sistema político, así como un ejercicio del poder más democrático y equilibrado bajo el manto de una nueva constitución.

El cambio no se detendría en los linderos electorales. Con una visión más integral se enfocaría en “la equidad, en la distribución de la riqueza, racionalidad en la estructura administrativa del gobierno, institucionalización plena del ejercicio del poder público, una amplia participación social en sus decisiones, y la preparación para enfrentar los retos de la globalización y de la revolución tecnológica que está viviendo el mundo”.<sup>3</sup>

La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado abordó los grandes temas nacionales, pero sus trabajos nunca se tradujeron en una nueva Carta Magna ni en una nueva República. El resultado fue que la alternancia no trajo la transición. El simple cambio de siglas en el poder no pudo con un sistema político autoritario, así que Fox dio marcha atrás. La reforma del Estado terminó en “reforma frustrada”, como dijo Porfirio Muñoz Ledo, encargado de los trabajos de la comisión citada.

<sup>3</sup> Vicente Fox Quesada, “Discurso de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, 21 de agosto de 2000”, en Porfirio Muñoz Ledo, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: conclusiones y propuestas*, México, UNAM-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001.

A mediados de 2006, la decisión de Fox de abandonar la reforma integral del Estado —y con ella una nueva Constitución— abrió el camino para describir a México como un Estado fallido, tras la admitida pérdida de jurisdicción sobre el territorio (zonas enteras del país bajo control del crimen organizado) y la persistente derrota de las instituciones frente a los poderes fácticos.

De ahí que el politólogo César Cansino advirtiera que “la transición a la democracia no sólo pasa por el desmantelamiento del antiguo régimen sino también por el diseño del nuevo arreglo normativo e institucional que preserve el espíritu plural y múltiple de la nación”.<sup>4</sup> Cansino insistió en la necesidad de una profunda reforma del Estado que condujera a la transformación del sistema político, económico, social, cultural y a una nueva Constitución.

La democracia en México sólo será posible si se hace realidad un gran cambio tanto legal como institucional. Así como el ascenso de Fox a la presidencia no trajo una efectiva transición democrática, la llegada de Felipe Calderón por medio de una elección que muchos consideran fraudulenta, alejó el arribo de México a una democracia consolidada, pues acentuó la desconfianza en las instituciones electorales, los partidos y la investidura presidencial.

Como Arnaldo Córdova describió, con palabras que por desgracia siguen vigentes: “Nuestras instituciones electorales podrán alegar que actuaron, en las diferentes circunstancias, amparadas en la ley y en la Constitución; pero es un hecho que, para una buena mitad de la ciudadanía, sus decisiones en 2006 y 2012 no fueron confiables, eso por decir lo menos. La impresión es que todas esas instituciones, a la hora de la verdad, se rinden ante la voluntad de sus amos detentadores del poder”.<sup>5</sup>

## EL PRESIDENTE “REFORMADOR”

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se han realizado cambios trascendentales a la Constitución Política de la República. Segundo un

<sup>4</sup> César Cansino Ortiz, *El evangelio de la transición y otras quimeras del presente mexicano*, México, Random House Mondadori, 2009.

<sup>5</sup> Arnaldo Córdova, “El regreso del PRI”, *La Jornada*, año 29, núm. 10184, 2 de diciembre de 2012.

recuento de prensa, Enrique Peña Nieto es el presidente que más reformas a la Constitución ha promulgado. Con 147 cambios, hizo que la extensión del texto original se triplicara.

La transformación que tales cambios traerían nunca llegó. La reforma penal tiene dificultades de aplicación en muchas entidades del país, derivadas de problemas que se avizoraron pero no se atendieron; el Sistema Nacional Anticorrupción sigue sin dar pasos firmes; la reforma educativa creó graves conflictos gremiales y se consumió en promesas de un cambio futuro; la “madre de todas las reformas”, como llamaron a la reforma energética, se diluyó en las protestas por los *gasolinazos*.

Los genes centralizadores y autoritarios del grupo de poder en el gobierno se han expresado con el avasallamiento de gobiernos locales y la multiplicación de ordenamientos legales (nacionales o generales) que sustraen facultades a los estados y municipios para otorgárselas a la federación.

El proceso anterior ha ido de la mano del ilimitado crecimiento de artículos transitorios en la Carta Magna, dando lugar a la “Constitución desfigurada” que refirió el doctor Diego Valadés. En el centenario de la Constitución de 1917, sin embargo, el debate sobre la necesidad de un profundo rediseño constitucional no alcanzó un alto volumen en la arena pública.

La reforma energética, según el recuento de Valadés, contiene 6 900 palabras, pero seis mil de ellas se encuentran en la veintena de artículos transitorios que los autores del proyecto creyeron necesarios. Como en otros casos, se llega al extremo de establecer las características de los contratos y las modalidades de pago de los beneficiarios de la propia reforma.

Al calor del debate de la reforma energética, Valadés, uno de los más sólidos constitucionalistas del país, llamó la atención sobre el hecho de que “en México no se habían utilizado los transitorios como técnica de engaño y de ocultamiento, como se hace en el caso de esta reforma. De los 21 transitorios, 11 contienen disposiciones permanentes que deberían formar parte del cuerpo constitucional”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Diego Valadés, “La Constitución desfigurada”, *Reforma*, año 21, núm. 7290, 10 de diciembre de 2013.

En un artículo que se volvió referencia indispensable en el debate, Valadés recordó que las nuevas empresas productivas del Estado se constituyen bajo control absoluto de la Presidencia, al tiempo que se debilitan los ya de por sí frágiles controles que el Congreso podía ejercer.

El abogado también planteó que, dado que el Ejecutivo tiene un amplio margen para otorgar contratos y definir condiciones, también recaerán sobre éste fuertes presiones de actores internacionales.

El jurista alertó sobre las perversiones de un diseño jurídico que tendrá funestas consecuencias para el país, por lo que consideró urgente que la reforma energética fuera el preámbulo de una profunda reforma democrática, la cual contuviera “un instrumental democrático de controles” que impediría que el país quedara a merced de “un excesivo poder de las petroleras en perjuicio de las instituciones”.

### ¿ADIÓS A 1917?

Al acercarse el centenario de la Carta Magna se multiplicaron las voces críticas que opinan que el texto constitucional es un abigarrado conjunto de normas, muchas menores, que comprometen su comprensión por el ciudadano común y complican la interpretación jurídica.

En ese debate se llegó a plantear la idea de una nueva Carta Magna, como sugirió Miguel Carbonell:

quizá sea tiempo de ir vislumbrando una opción de reemplazo radical de sus contenidos a través de la convocatoria a un Congreso Constituyente. Muchos países de América Latina han realizado ejercicios semejantes en las décadas recientes y el resultado ha sido en su mayor parte positivo. ¿No es mejor repensar en su conjunto el contenido que queremos que tenga la Constitución, en vez de seguir por la senda de los pequeños cambios casi semanales con que nuestros legisladores siguen moldeando sus normas?<sup>7</sup>

Los cambios que contribuyeron a acotar los poderes metaconstitucionales del presidente no fueron suficientes para que desapareciera la alta concentración del poder en el titular del Ejecutivo, quien además de

<sup>7</sup> Miguel Carbonell, “¿Por qué no una nueva Constitución?”, *Nexos*, vol. 36, núm. 434, 1 de febrero de 2014, pp. 52-53.

ser eje de las decisiones estratégicas de la nación, es también articulador de una amplia red de lealtades y compromisos por encima de sus atribuciones legales.

Con el retorno del PRI a la presidencia, el sistema político mexicano retrocedió hacia la etapa en que el presidente reunía múltiples poderes que no le otorgaba la Constitución, sino la costumbre y la subcultura antidemocrática.

La arquitectura constitucional del país ha estado bajo el asedio permanente de miembros de las élites y de los poderes fácticos, sin que el Poder Judicial haya podido evitar el vaciamiento del principio de legalidad.

El tan celebrado Pacto por México permitió, en efecto, acuerdos básicos para procesar diversas reformas, pero al mismo tiempo propició la suplantación de los órganos constitucionales del Estado (el Congreso de la Unión, sobre todo) para terminar siendo útil sólo a actores políticos que buscan ascender o retener el poder. En el arranque del último sexenio, el PRI reformó sus normas internas para, entre otras cosas, incorporar al presidente de la República como miembro de la dirección nacional de esa fuerza política.

En relación con este tema, el experto Jorge Alcacer escribió: “si el IFE y el TEPJF lo consideran apegado a la Constitución, el Presidente Peña Nieto lo será también de la Comisión Política Permanente del PRI; se trata de una medida sin precedente que involucra de manera directa al jefe de Estado en los asuntos internos de su partido. Puede ser un error político, amén de plantear una inevitable polémica sobre la constitucionalidad de tal norma”.<sup>8</sup>

El fin de la “sana distancia” permitió a Peña Nieto imponer dirigentes y candidatos, pero sobre todo le dio carta abierta para profundizar una política económica atada a los dogmas neoliberales, que no es otra cosa sino un ataque frontal a los postulados sociales y nacionalistas de la Constitución de 1917.

Los comicios de 2017, particularmente los celebrados en el Estado de México, resultaron un claro ejemplo de cómo el jefe del Ejecutivo,

<sup>8</sup> Jorge Alcocer, “PRI: cemento y poder”, *Reforma*, año 20, núm. 7010, 5 de marzo de 2013, p. 12.

erigido jefe de su partido, ejerció autoridad política para mover la estructura gubernamental y los recursos públicos para conseguir la permanencia de su grupo en el poder.

### LA HOJA DE RUTA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La complicada aprobación de la Constitución de la Ciudad de México en 2016 y 2017 revivió el debate sobre la vigencia del texto constitucional. Los detractores del proyecto se dieron vuelo argumentando en distintos tonos que ésta contenía demasiados derechos. Para ellos, en el fondo, se trataba de que la Asamblea Constituyente cediera a la chata visión neoliberal de que el ejercicio de los derechos se corresponde con los recursos disponibles en el presupuesto público. De haber aceptado tal postura se tendría que haber comenzado por mutilar la Constitución de la República, pues plantea, por ejemplo, que el salario mínimo es suficiente para satisfacer las necesidades de una familia, cosa que se incumple desde hace al menos tres décadas.

A pesar de las impugnaciones, o quizá por ellas, la Constitución de la Ciudad de México puede ser el referente para ampliar el debate sobre una nueva norma nacional.

Hay que recordar que muchos apostaron que no habría Constitución local. Pese a todo, se impusieron el talento y los acuerdos en una inusual victoria de la política que podría servir de ejemplo para una nueva Constitución nacional.

Porfirio Muñoz Ledo, convencido de que México necesita una nueva Constitución, planteó: “No pueden seguir conviviendo principios del siglo XIX con derechos sociales de hace un siglo y con todas las reformas —casi la mitad— del periodo neoliberal”.<sup>9</sup>

El incansable promotor de la reforma del Estado afirmó que la actual es una Constitución “compuesta [...] de muchas épocas. Ahí convive desde Venustiano Carranza y Francisco J. Mújica con Miguel de

<sup>9</sup> Raúl Llanos Samaniego, “Plantea Porfirio Muñoz Ledo reformar la Constitución General; ‘es contradictoria’”, sección La Capital, *La Jornada*, año 33, núm. 11689, 13 de febrero de 2017, p. 30.

la Madrid, Carlos Salinas y con Peña Nieto. Es una fosa común eso. Es muy contradictoria, es muy prolífica y ya no refleja las necesidades actuales del país”.

## EL FIN DEL PARADIGMA NEOLIBERAL

El texto constitucional define que la democracia no se limita a un ámbito meramente procedural o representativo. Es imperativo que se convierta en un medio para el establecimiento de una sociedad justa y equitativa; sin pobreza, discriminación o exclusión.

No se puede hablar de una democracia consolidada sin desarrollo ni justicia social, elementos naturalmente asociados a la generación de empleos, salarios decentes y a condiciones de vida dignas. A la luz de los fracasos de 30 años, se puede decir que la democracia plena sólo será posible con un modelo económico sostenible y sustentable. Para llegar a esa meta se deberá pasar por un cuestionamiento severo al paradigma neoliberal.

Actores políticos de primera línea han planteado que la Constitución no soporta más adiciones, reformas o parches. Sin embargo, muchas voces señalan la urgencia de una nueva Constitución. Entre ellas destaca la de Cuauhtémoc Cárdenas, referente ético indispensable, quien en su *Llamado por México* expresó:

La definición colectiva de un Proyecto de Nación debe acompañarse de la acumulación de fuerzas suficientes para asegurar su materialización en una nueva constitución que preserve las conquistas sociales consagradas en la actual, revierta los cambios contrarios al interés nacional y popular introducidos en ella durante las últimas décadas, integre las nuevas garantías y derechos sociales reclamados por los ciudadanos y contemple los nuevos desafíos de la época.

Si somos capaces de impulsar un proceso constituyente, la misma energía y organización permitirá iniciar la transformación profunda que el país necesita.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Cuauhtémoc Cárdenas, *Llamado por México. Lineamientos generales para un proyecto de país*, México, PorMéxicoHoy.org, 4 de febrero de 2017, p. 47.

Con un horizonte a futuro, una nueva Constitución podría inspirarse en los avances conseguidos —no sin duros debates ni enriquecedoras negociaciones políticas— en la Constitución de la Ciudad de México.

Sea cual sea la ruta que permita la correlación de fuerzas, es claro que una reforma del texto actual o una nueva Constitución deben preservar el espíritu del artículo 3o., que concibe la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, o en palabras de Diego Valadés:

Confío en que la Constitución que tanto nos dio en el pasado, nada nos quite en el futuro. Fue una Constitución renovadora; hoy puede ser una Constitución reformadora si es que no le negamos la posibilidad de remozar su contenido. Y si hemos de sustituirla, hagámoslo conscientes de que fue un gran baluarte de los derechos sociales que ahora nos permiten avanzar hacia la plenitud democrática.<sup>11</sup>

Tal plenitud democrática ha sido ampliamente discutida en México y forma parte de los acuerdos con organismos internacionales. Por ejemplo, en la “Resolución 55/96”, del 4 de diciembre de 2000, aprobada durante el quincuagésimo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. La resolución postula las condiciones básicas que permitirán consolidar un régimen democrático:

1. Exhorta a los Estados a promover y consolidar la democracia mediante, entre otras cosas:
  - a) La promoción del pluralismo, la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la mayor participación posible de los individuos en la adopción de decisiones y el desarrollo de instituciones competentes y públicas, con inclusión de un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas libres y justas [...]. Congruente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. p. 30.

<sup>12</sup> “Quincuagésimo quinto periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General 55/96. Promoción y consolidación de la democracia”, Asamblea General de las Naciones Unidas, 28 de febrero de 2001. (consultado el 21 de marzo de 2018).

Un inciso posterior es aún más preciso al exhortar a los estados a impulsar:

- g) El fortalecimiento de la democracia mediante la promoción del desarrollo sostenible, en particular:
  - i) Adoptando medidas eficaces encaminadas a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la educación y el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, incluso alimentación, vestido, vivienda, atención médica y los servicios sociales necesarios, tanto individualmente como por medio de la cooperación internacional;
  - ii) Adoptando medidas eficaces para superar las desigualdades sociales y crear un entorno propicio para el desarrollo y para eliminar la pobreza;
  - iii) Fomentando la libertad económica y el desarrollo social y aplicando una activa política para dar oportunidades de empleo productivo y medios de vida sostenibles;
  - iv) Dando igual acceso a las oportunidades económicas e igual remuneración y demás beneficios por un trabajo de igual valor;
  - v) Creando un marco legislativo y regulador con miras a promover el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible.<sup>13</sup>

Desde el punto de vista formal, el sistema presidencialista mexicano funciona bajo el principio de división de poderes, diseñado así para que el titular del Ejecutivo sea supervisado y vigilado por el Poder Legislativo. De igual manera, el Poder Judicial está facultado para supervisar que las decisiones o normas jurídicas emitidas por los otros dos poderes permanezcan dentro de las fronteras de la Constitución.

Sin embargo, en la realidad prevalece una tensión constante debido a que el Ejecutivo ha buscado subordinar a los otros dos poderes, por la imposición de una agenda legislativa trazada desde el poder presidencial, o bien, reduciendo el margen de acción de los imparciones de justicia.

<sup>13</sup> *Idem.*

A partir de 1988, la maquinaria del partido hegemónico fue perdiendo terreno al punto de que Carlos Salinas de Gortari —quien llegó al poder con un déficit de legitimidad— tuvo que negociar con la oposición para hacer viable su proyecto de gobierno.

Desde entonces, la alianza con el PAN permitió que el ideario neoliberal se despachara con la cuchara grande con respecto a las reformas constitucionales. De las casi 700 reformas, 62 por ciento corresponde al ciclo neoliberal inaugurado en el sexenio de Miguel de la Madrid.

Algunas de las reformas de la última etapa, como derechos humanos, transparencia y la reforma política del Distrito Federal, recogieron nuevas realidades y sentidas demandas sociales, pero la mayoría encaminadas a desmontar la esencia de la Constitución de 1917 como garante de los derechos sociales.

Las reformas del neoliberalismo han estado destinadas a terminar con la propiedad social de la tierra (Salinas y la reforma del 27 constitucional); privatizar el sector energético (Peña Nieto); dejar sin derechos a los trabajadores (la subcontratación de Calderón), y no dejar piedra sobre piedra de la primera constitución social del siglo XX.

La crisis que vivimos nos pone frente a la inigualable oportunidad de volver a los principios que dieron vida a la Constitución. No será por la vía de una convulsión sangrienta, sino resultado de la larga lucha democratizadora, protagonizada por ciudadanos defensores del sufragio, profesores dignos, estudiantes bravos, campesinos que se niegan a dejar sus tierras, movimientos sociales innovadores y mujeres que pelean por sus derechos. Todos ellos serán los constructores de un nuevo pacto que recupere el espíritu social y libertario de 1917 para ponerlo en una ruta que venza los innumerables y pesados obstáculos que la oscura noche neoliberal ha legado, incluyendo una Constitución desfigurada.

## FUENTES CONSULTADAS

### *Bibliográficas*

CANSINO ORTIZ, César, *El evangelio de la transición y otras quimeras del presente mexicano*, México, Random House Mondadori, 2009.

CARBONELL, Miguel, Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIJ (Doctrina Jurídica, 711), 2015, p. 30.

FOX QUESADA, Vicente, “Discurso de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, 21 de agosto de 2000”, en Porfirio Muñoz Ledo, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: conclusiones y propuestas*, México, UNAM-Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001.

#### *Hemerográficas*

ALCOCER, Jorge, “PRI: cemento y poder”, *Reforma*, año 20, núm. 7010, 5 de marzo de 2013, p. 12.

CARBONELL, Miguel, “¿Por qué no una nueva Constitución?”, *Nexos*, vol. 36, núm. 434, 1 de febrero de 2014, pp. 52-53, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=18387> (consultado el 21 de marzo de 2018).

COMANDUCCI, Paolo, “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 16, abril de 2002, pp. 90-112, disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc44605> (consultado el 20 de marzo de 2018).

CÓRDOVA, Arnaldo, “El regreso del PRI”, *La Jornada*, año 29, núm. 10184, 2 de diciembre de 2012.

LLANOS SAMANIEGO, Raúl, “Plantea Porfirio Muñoz Ledo reformar la Constitución General; ‘es contradictoria’”, sección La Capital, *La Jornada*, año 33, núm. 11689, 13 de febrero de 2017, p. 30.

VALADÉS, Diego, “La Constitución desfigurada”, *Reforma*, año XXI, núm. 7290, 10 de diciembre de 2013.

#### *Electrónicas*

CÁRDENAS, Cuauhtémoc, *Llamado por México. Lineamientos generales para un proyecto de país*, México, PorMéxicoHoy.org, 4 de febrero de 2017, p. 47, disponible en: <[http://www.ccardenass.org/LlamadoPorMxHoy\\_web.pdf](http://www.ccardenass.org/LlamadoPorMxHoy_web.pdf)> (consultado el 21 de marzo de 2018).

*Nuestra democracia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos*, México, FCE/IFE/Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Agencia Española de Cooperación

Internacional para el Desarrollo (Obras de Sociología), 2010, disponible en: <[https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra\\_dem\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf)> (consultado el 21 de marzo de 2018).

“Quincuagésimo quinto periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General 55/96. Promoción y consolidación de la democracia”, Asamblea General de las Naciones Unidas, 28 de febrero de 2001, disponible en: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/565/18/PDF/N0056518.pdf?OpenElement>> (consultado el 21 de marzo de 2018).



# APORTACIONES DEL PVEM A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Grupo parlamentario del PVEM

## INTRODUCCIÓN

**D**esde que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) ha tenido el privilegio de representar a los mexicanos en el Congreso de la Unión, sus propuestas legislativas han sido congruentes con la ideología que le dio origen como instituto político: plasmar en la agenda nacional un espíritu ambientalista. Conscientes de la riqueza natural de nuestro país y de la alta responsabilidad que esto implica, no sólo con los mexicanos y los miembros de la comunidad internacional, sino con las generaciones futuras, los legisladores se han caracterizado por plantear reformas encaminadas a reconocer los derechos relacionados con el medio ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y, en términos generales, la incorporación de esquemas de sustentabilidad en todas las actividades humanas.

Por ello, los grupos parlamentarios del Partido Verde en la Cámara de Diputados y el Senado de la República han aprovechado la oportunidad de formar parte del Poder Constituyente Permanente y han presentado iniciativas de reformas constitucionales encaminadas a fortalecer el contenido de la Carta Magna en materia de protección del capital natural de México, pues están convencidos de que una calidad ambiental adecuada constituye un presupuesto indispensable para la salud de las personas y para la vida misma, sin perder de vista que el

medio ambiente es la principal fuente de insumos para la satisfacción de las necesidades humanas.

Sin perjuicio de su ideología ecologista, el Partido Verde no es ajeno a las legítimas demandas de la ciudadanía, pues atiende, además, otras inquietudes. Sensibles a estas exigencias sociales, los diputados y senadores también han propuesto reformas constitucionales encaminadas a modernizar el modelo energético, atender el problema de la corrupción en todos sus niveles o transformar el sistema político nacional, con el fin de hacer de México un país con mayores índices de bienestar y una democracia consolidada.

Así, en el presente documento se abordarán las principales aportaciones del Partido Verde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se expondrán las reformas que actualmente son una realidad, por ejemplo, las relativas al reconocimiento de los derechos al medio ambiente y al agua como derecho humano, además de las relacionadas con la sustentabilidad de la reforma energética y la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, las reformas constitucionales que se han propuesto a efecto de hacer más eficiente el sistema político mexicano, pero que aún se encuentran sujetas al análisis por parte de las comisiones legislativas encargadas de su dictamen, tales como la reducción de legisladores federales, campañas electorales y financiamiento de los partidos políticos, la transformación del modelo de comunicación política, la adopción de los gobiernos de coalición y la segunda vuelta electoral.

## AVANCES CONSTITUCIONALES

### *Derecho al medio ambiente*

Los diferentes elementos y recursos que integran los ecosistemas se encuentran sujetos a ciclos naturales que, a su vez, se interrelacionan y se mantienen en equilibrio. Sin embargo, se debe reconocer que desde la aparición del hombre y con el desarrollo industrial intensivo los procesos originales de nacimiento, desarrollo, degradación y regeneración de los elementos naturales se han visto seriamente afectados; su existencia está severamente comprometida.

A mediados del siglo xx inició un movimiento encaminado a crear conciencia sobre la importancia de cuidar los recursos naturales. El

derecho ambiental surgió en este contexto como resultado de la preocupación que ha sido plasmada en el desarrollo de las investigaciones sobre los daños ambientales, el establecimiento de áreas protegidas, el desarrollo de normas encaminadas a proteger el ambiente y la creación de autoridades en esta materia.

De esta forma es posible identificar a la década del setenta como el parteaguas del derecho ambiental, al tener lugar dos acontecimientos fundamentales: en primer lugar, la entrada en vigor de la primera legislación nacional en materia ambiental, en Estados Unidos de América,<sup>1</sup> que sirvió como modelo para la expedición de leyes especiales en materia ambiental en otros países. En el caso de México, esto influyó para incorporar en el sistema jurídico la primera legislación ambiental: la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.<sup>2</sup> En segundo lugar, la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano en Estocolmo, Suecia, en 1972, de la cual surgió el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que se consolidó como “la autoridad ambiental líder en el mundo, que fija la agenda ambiental global, que promueve la aplicación coherente de las dimensiones ambientales del desarrollo sostenible en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y que ejerce de defensor acreditado del medio ambiente global”.<sup>3</sup>

Cabe mencionar que en esa misma década se registraron los primeros antecedentes del Partido Verde, cuando un grupo de vecinos de Coyoacán, en la Ciudad de México, empezaron a organizarse por la preocupación ante la pérdida de áreas verdes en sus colonias.

En esta dinámica mundial se empezaron a distinguir tres generaciones de derechos humanos, en atención a su importancia y su aparición cronológica. De esta forma, después de la identificación de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales

<sup>1</sup> Ley Nacional de Políticas Ambientales (NEPA, por su sigla en inglés), suscrita por el presidente Richard Nixon el 10. de enero de 1970.

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 21 de marzo de 1971.

<sup>3</sup> Acerca de ONU Medio Ambiente, Oficina Regional de América Latina y El Caribe, en Organización de las Naciones Unidas Medio Ambiente, disponible en: <http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/sobre-nosotros/acerca-de-onu-medio-ambiente> (consultado el 20 de julio de 2017).

y culturales como derechos humanos de primera y segunda generación, respectivamente, en la década del ochenta surgió la tercera generación de derechos humanos, caracterizados por su espíritu de solidaridad.

En los derechos humanos de tercera generación queda insertado el derecho humano de toda persona a un ambiente adecuado. Con este derecho dio inicio un movimiento constitucionalista encaminado a que todos los países democráticos lo contemplaran en sus constituciones.

Sin embargo, México tardó en incorporar el derecho de toda persona a un medio ambiente en el texto constitucional. Las únicas referencias que tenía nuestra Carta Magna en materia ambiental eran: la propiedad originaria de la nación sobre los recursos naturales y el deber de conservarlos, desde el texto original del artículo 27 de 1917,<sup>4</sup> y la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que distribuyan competencias entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, a partir de una reforma en 1987 a la fracción XXIX-G del artículo 73.<sup>5</sup> Cabe mencionar que con fundamento en esta disposición constitucional fue expedida en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.<sup>6</sup>

Fue hasta que el Partido Verde tuvo presencia en el Congreso de la Unión que, un mes después de haber iniciado la LVII Legislatura, los cinco diputados que integraron su grupo parlamentario presentaron una iniciativa de reforma del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para brindar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.<sup>7</sup>

Además de la dinámica internacional y la evolución del derecho ambiental como especialidad jurídica, la iniciativa obedeció a la fuerte presión hacia los recursos naturales y la degradación de nuestro entorno natural, pues la superficie boscosa de nuestro país había disminuido 47 por ciento, principalmente por la tala ilegal, los cambios de uso de suelo y la degradación ambiental.

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de agosto de 1987.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

<sup>7</sup> “Iniciativa que reforma los artículos 4 y 73 en materia de protección del ambiente”, Secretaría de Gobernación-Sistema de Información Legislativa, 1997.

La propuesta del Partido Verde no sólo fue avalada por el Constituyente Permanente,<sup>8</sup> sino fortalecida en el marco de su análisis y discusión, de tal suerte que se aprovechó esta coyuntura para incorporar criterios de sustentabilidad al proceso de rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, en el artículo 25 constitucional.

De esta forma, dos años después de la presentación de esta iniciativa, el Partido Verde no sólo vio materializado el anhelo de consagrar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar en el texto constitucional, sino que fue incorporada la variable ambiental en el ámbito del desarrollo económico y nacional.

La trascendencia de esta reforma constitucional radica en el nivel de protección que los derechos ambientales revistieron desde entonces al quedar consagrados en la norma fundamental con el rango de las entonces llamadas “garantías individuales”, cuya evolución culminó en los derechos humanos a partir de la reforma constitucional en esta materia del año 2011.<sup>9</sup> Derivado de ello, el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar debe ser observado por las autoridades del Estado mexicano y protegido por mecanismos jurídicos para salvaguardar la constitucionalidad, particularmente el juicio de amparo.

A poco más de una década de vigencia del derecho ambiental, el Partido Verde planteó reformar el derecho constitucional al medio ambiente en 2011, con el fin de sustituir el término “adecuado” por “sano”, dada la subjetividad del primer término.<sup>10</sup> En esta misma iniciativa se estableció la obligación del Estado de garantizar este derecho, con la finalidad de hacer efectiva la norma constitucional, además de que los responsables del daño o deterioro ambiental deben hacerse responsables.

<sup>8</sup> “Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 1999.

<sup>9</sup> “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

<sup>10</sup> “Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Guillermo Cueva Sada, del Grupo Parlamentario del PVEM”, *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, número 3182-II, 19 de enero de 2011.

Por lo anterior, esta nueva propuesta fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012, de tal manera que el texto vigente es el siguiente:

Artículo 4o. [...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.<sup>11</sup>

*Derecho humano al agua*

El Partido Verde enfocó su trabajo en la LX y LXI legislaturas de la Cámara de Diputados para lograr el reconocimiento de otra prerrogativa fundamental: el derecho humano al agua, para garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales y el derecho de toda persona a un ambiente sano.

El agua es un recurso natural indispensable para la vida pero, desafortunadamente, se trata de un bien con disponibilidad limitada y distribución desigual a lo largo y ancho del planeta. Por ello, desde los años setenta, comenzó el trabajo en la comunidad internacional para abordar cuestiones sobre el acceso a este recurso.

En 1977, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, se reconoció por primera vez el derecho humano al agua potable en cantidad y calidad, sin importar el nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales de los pueblos.<sup>12</sup>

Asimismo, con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, en el año 2000 México se comprometió a reducir el porcentaje de personas sin

<sup>11</sup> “Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de febrero de 2012.

<sup>12</sup> “El derecho humano al agua y al saneamiento, 2005-2015”, Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio Internacional para la Acción, Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio.

acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, hacia el año 2015.

Por ello, los diputados del Partido Verde presentaron en 2006 una primera iniciativa de reforma constitucional con el propósito de incorporar a nuestra Carta Magna el derecho humano al agua. Sin embargo, en esa etapa legislativa no fue dictaminada la iniciativa, por lo que durante la LXI Legislatura fueron presentadas dos nuevas propuestas.<sup>13</sup>

Dichas modificaciones consideraban la resolución A/RES/64/292<sup>14</sup> de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2010, mediante la cual se declaró al agua potable pura y al saneamiento de ésta como esenciales para la protección de todos los derechos humanos.

Fue hasta enero de 2012 que la adición de un sexto párrafo al artículo 4o. constitucional pudo consolidarse, en el que se establece:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.<sup>15</sup>

Al igual que con el derecho al medio ambiente, mediante esta reforma se elevó el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua a rango constitucional, estableciendo además sus alcances y características: en primer lugar, la suficiencia para los usos personal y doméstico; en segundo término, los rasgos de salubridad, aceptabilidad y asequibilidad. En su calidad como derecho humano, el incumplimiento de estas condiciones es susceptible de ser objeto de juicio de amparo, incluso ante los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, como la Corte Interamericana.

<sup>13</sup> Iniciativas presentadas por los diputados del PVEM Guillermo Cueva Sada, el 19 de enero del 2011, y Carlos Samuel Moreno Terán, 2 de marzo de 2010.

<sup>14</sup> “El derecho humano al agua y al saneamiento, 2005-2015”, *op. cit.*

<sup>15</sup> “Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Esta importante reforma constitucional reconoció la necesidad de actualizar la legislación secundaria en materia hídrica, por lo que sus disposiciones transitorias establecieron un plazo para que el Congreso de la Unión expida una Ley General de Aguas, tarea que desafortunadamente aún se encuentra pendiente, pero en la que el Partido Verde participará activamente.

#### *Reforma energética y sustentabilidad*

Por sus características geológicas y su privilegiada ubicación en el globo terráqueo, México alberga una gran variedad y riqueza de recursos naturales, y sus fuentes de energía no son la excepción.

México se ha caracterizado por contar con reservas importantes de hidrocarburos que atrajeron capital privado para invertir y explotarlos desde principios del siglo xx. Sin embargo, los beneficios de la industria mexicana del petróleo se albergaron en pocos organismos, principalmente en empresas extranjeras que usaron el desorden posrevolucionario para aprovecharse de las reglas endebles que imperaban en el país. Éstas propiciaron: ganancias atractivas para empresas extranjeras, condiciones laborales indignas para los jornaleros mexicanos de la industria del petróleo y pocos beneficios para un Estado mexicano, cuyos recursos eran explotados de manera intensiva sin una justa retribución para el país.

Por ello el presidente Lázaro Cárdenas del Río tuvo a bien decretar la expropiación de los recursos petroleros del país el 18 de marzo de 1938, con las siguientes consecuencias: la propiedad de los recursos petroleros pasó a manos de la nación; el Estado tomó el control de la industria nacional de los hidrocarburos, estableciendo un modelo de monopolio estatal único y excluyendo de su participación al sector privado, y el Estado mexicano indemnizó a las empresas extranjeras con motivo de la expropiación decretada.

Si bien esta importante decisión del Estado no tuvo efectos positivos de manera inmediata, principalmente por la ineficiencia del gobierno en administración y ejecución de la industria petrolera, esos años sirvieron para la construcción de una de las instituciones más importantes en la historia del México contemporáneo: Petróleos Mexicanos

(Pemex), una empresa estatal encargada de materializar el monopolio petrolero en nuestro país.

Esta inexperiencia e inestabilidad de la industria de los hidrocarburos encontró un gran alivio en la década del setenta, cuando fue descubierto el complejo petrolero Cantarell, en la Sonda de Campeche, pues permitió que el país fuera considerado entre los primeros 10 países productores de petróleo al final del siglo xx.

Ello permitió que Pemex se consolidara como la palanca del desarrollo nacional, al aportar una tercera parte de los recursos necesarios para cubrir el gasto público. Lamentablemente, el petróleo es un recurso natural no renovable, y cada vez resulta más complejo encontrarlo y extraerlo para su aprovechamiento. Aunado a esto, a lo largo de tres décadas de una industria petrolera pujante, Pemex fue sujeto a un régimen fiscal sumamente desventajoso, impidiendo que pudiese utilizar sus utilidades para crecer, modernizarse y emprender nuevos proyectos de exploración, producción y transformación de petróleo y gas.

Por ello, desde principios del siglo xxi se planteó la necesidad de modernizar al sector energético mexicano, pues las finanzas de Pemex soportaban una gran carga fiscal y un pasivo laboral que se había tornado insostenible, condenando a la paradigmática empresa paraestatal a desaparecer tarde o temprano. Estas circunstancias llegaron a propiciar que nuestro país tuviese que importar más combustible y una tercera parte del gas natural que requiere para satisfacer la demanda nacional.

No obstante la convicción generalizada sobre la necesidad de modificar el modelo energético nacional, las diferentes fuerzas políticas del país no lograban alcanzar los consensos necesarios para aprobar las reformas que se requerían.

En la administración del presidente Enrique Peña Nieto, y durante la coyuntura del acuerdo nacional que representó el Pacto por México, se abrió un gran debate nacional en torno a las modificaciones constitucionales necesarias para transformar el sector energético de nuestro país.

En tal sentido, el 12 de agosto de 2013 el Poder Ejecutivo de la Federación presentó la Iniciativa de decreto por la que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética, la cual tuvo como objetivo fundamental confirmar la rectoría del Estado en el sector energético, pero

que permitiera, al mismo tiempo, la participación del sector privado, de tal suerte que Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) dejarían de ser empresas monopólicas, pero mantendrían su propiedad y, sobre todo, los hidrocarburos en manos de la nación.

Después de un amplio proceso de análisis y discusión plural en el marco del Constituyente Permanente, esta reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

Respecto de este texto vigente, el Partido Verde contribuyó con el fortalecimiento de la industria de la energía sustentable y con el mandato de que el Congreso de la Unión adecuara el marco jurídico nacional para la protección y el cuidado del medio ambiente en todos los procesos del sector energético, incluyendo la eficiencia en el uso de energía, la disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, la eficiencia en el uso de recursos naturales, la baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos y el establecimiento de obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.<sup>16</sup>

Aunado a lo anterior, durante el proceso de análisis de la reforma constitucional en materia energética, el Partido Verde presentó una iniciativa para crear una de las instituciones más importantes para garantizar la sustentabilidad del sector de los hidrocarburos: la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Artículo décimo noveno transitorio, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013.

<sup>17</sup> “Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos; se reforma el artículo 9, tercer párrafo, se derogan la fracción primera, inciso d) y la fracción tercera incisos c, f y g del artículo 15; se reforman las fracciones III y IV del artículo 15 bis, todos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; se modifica el artículo 32 bis, fracción III) y se deroga el artículo 33, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se adiciona la fracción V del artículo 2 y se derogan los incisos d) y e) del artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por la senadora Ninfa Salinas Sada”, *Gaceta*, Senado de la República-LXII Legislatura, 7 de noviembre de 2013.

Gracias a esta iniciativa, el artículo decimonoveno transitorio del decreto de reforma constitucional en materia energética estableció el mandato legal para crear la ASEA, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión, además de facultades para regular y supervisar en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector de hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos.

De esta forma, la reforma constitucional en materia energética no sólo modernizó al sector energético nacional, sino que incorporó la variable ambiental a todos sus procesos. Esto cobra especial relevancia si se toman en consideración los problemas de contaminación ambiental generados en gran medida por el sector energético, que tendrían que ser atendidos de manera prioritaria, particularmente a la luz de los efectos negativos generados por el cambio climático.

Asimismo, esta importante reforma estableció el fundamento constitucional para expedir una serie de legislaciones secundarias, a efecto de garantizar su adecuada instrumentación, de las cuales destacan las siguientes por vincularse con la ideología ambientalista del Partido Verde:

- La Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos,<sup>18</sup> la cual materializó la propuesta de nuestro partido para crear la ASEA.
- La Ley de Energía Geotérmica,<sup>19</sup> que tiene por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía térmica del subsuelo, cuyo potencial es elevado en nuestro país, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos. Con ello se diversificó aún más el portafolio de fuentes energéticas en el país, a partir de la energía renovable.

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

<sup>19</sup> *Idem*.

- La Ley de la Industria Eléctrica<sup>20</sup>, la cual estableció obligaciones en materia de energías limpias a los participantes de la industria eléctrica.
- La Ley de Transición Energética<sup>21</sup>, que integró en un solo ordenamiento legal las políticas nacionales en materia de energías limpias y de aprovechamiento energético sustentable.

#### *Sistema Nacional Anticorrupción*

El ejercicio de un servicio público no constituye un privilegio, sino un alto honor y una responsabilidad con la ciudadanía. De manera particular, formar parte del Poder Legislativo de la Federación supone la materialización de la democracia, pues implica la toma de decisiones en nombre de los mexicanos.

La clase política mexicana atraviesa una profunda crisis de credibilidad, derivada en gran medida por los privilegios y excesos que cometen algunos funcionarios públicos que, en lugar de poner el poder al servicio de la gente, se sirven de él para su beneficio personal o de los intereses particulares que representan.

Basta mencionar los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2016,<sup>22</sup> elaborado por Transparencia Internacional,<sup>23</sup> conforme al cual México se ubicó en el lugar 123 de 176 países, con 30 puntos del índice,<sup>24</sup> descendiendo 28 lugares y con una calificación menor en cinco puntos en comparación con el año pasado.

De los países que integran el G20,<sup>25</sup> México se ubica en el lugar 19, arriba de Rusia y de los países que integran la Organización para la

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2015.

<sup>22</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley de agencia nacional de seguridad industrial y protección al ambiente del sector hidrocarburos, y se reforman diversas disposiciones de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos”, *Corruption Perceptions Index 2016*, Transparency International.

<sup>23</sup> Organización global de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo; el índice se mide año con año.

<sup>24</sup> Este índice se mide del 0 al 100, en el que 0 es una percepción de muy altos niveles de corrupción y 100 una percepción de bajos niveles de corrupción.

<sup>25</sup> El G20 es el grupo de los 20 países con las economías más importantes del mundo.

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Nuestro país se ubica en el último lugar de los países con mayor percepción de corrupción.

De acuerdo con Transparencia Internacional, los países en las primeras posiciones del Índice de Percepción de Corrupción, como los países nórdicos o Nueva Zelanda, presentan características comunes que son clave, tales como: altos niveles de libertad de prensa; acceso a la información sobre presupuestos públicos, que permite saber de dónde procede el dinero y cómo se gasta; altos niveles de integridad entre quienes ocupan cargos públicos, y un Poder Judicial que no distingue entre ricos y pobres, verdaderamente independiente de otros sectores del gobierno.

Estos indicadores reflejan que, si bien México ha sabido identificar sus debilidades y sus áreas de oportunidad para mejorar sus índices de percepción de la corrupción, estos esfuerzos no han sido suficientes. A principios del siglo XXI, México dio un paso fundamental en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental mediante la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>26</sup> y la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; asimismo, se han dado avances significativos en materia de impartición de justicia mediante la adopción del sistema penal acusatorio,<sup>27</sup> y la protección de los derechos humanos,<sup>28</sup> pero los casos de corrupción siguen indignando a la ciudadanía.

Conscientes de que la corrupción ha sido uno de los problemas históricos más graves y dañinos de nuestro país, desde el inicio de la LXII Legislatura los senadores del Partido Verde, acompañados por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentaron una iniciativa de reforma constitucional con el fin de crear la Comisión Nacional Anticorrupción<sup>29</sup> como un organismo público

<sup>26</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002.

<sup>27</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008.

<sup>28</sup> “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

<sup>29</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos

autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; encargado de prevenir, investigar y sancionar, en la vía administrativa, los actos de corrupción cometidos por los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, así como por cualquier persona física o moral involucrada en tales actos o que resulte beneficiada por los mismos.

Mediante la presentación de esta iniciativa, el Partido Verde generó un debate nacional sobre las características del mecanismo con el que el Estado mexicano haría frente a un mal que lacera a nuestro país y le resta competitividad. Pero no sólo esta iniciativa fue procesada junto con otras tantas presentadas por todas las fuerzas políticas representadas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, sino que permitió la participación activa de cualquier persona, incluyendo instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil y los tres órdenes de gobierno, y que consintió la celebración de foros de participación pública y plural.

De esta forma, el 27 de mayo de 2015 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, mediante el cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción; se fortaleció a la Auditoría Superior de la Federación y a los órganos internos de control, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue transformado en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con magistrados especializados en materia de combate a la corrupción. También se estableció un nuevo régimen de responsabilidades que no sólo comprende a servidores públicos, sino también a particulares, y se fortaleció la actuación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Asimismo, se sometió a la Secretaría a cargo del control interno en la Administración Pública Federal a la ratificación del Se-

---

Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República”, *Gaceta*, Senado de la República-LXII Legislatura, 7 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&cmn=2&csm=2&id=3>.

nado de la República y se amplió el plazo para la prescripción de faltas administrativas graves.

Con ello, el Partido Verde ha contribuido a atender una de las demandas ciudadanas más sentidas de los años recientes, como lo es el combate a la corrupción. En definitiva, sus legisladores están atentos a su implementación y, en su caso, perfeccionamiento, mediante el análisis de instrumentos jurídicos e institucionales complementarios.

### REFORMAS PENDIENTES EN MATERIA POLÍTICA

Sin duda alguna, uno de los grandes orgullos de nuestro país es contar con una democracia en proceso de consolidación. En lo que va del siglo XXI, México ha registrado dos alternancias políticas en la Presidencia de la República, con un ánimo de civilidad y paz pública, lo cual ha sido posible gracias a la fortaleza de nuestras instituciones democráticas y, sobre todo, de la ciudadanía.

No obstante, debemos reconocer que los tiempos han cambiado y que la eficiencia de un sistema político no es eterna, sino que se trata de una estructura en constante cambio. De la misma forma han evolucionado las relaciones en la era de las redes sociales, gracias a ciudadanos cada vez más participativos, informados y exigentes con el Estado mexicano.

Si bien gran parte de la agenda legislativa del Partido Verde se caracteriza por abordar temas eminentemente ambientales, los legisladores escuchan permanentemente a la gente.

A raíz de la desconfianza ciudadana en los partidos, los legisladores y, en general, toda la clase política, el Partido Verde está convencido de que el sistema de partidos, la integración del Congreso de la Unión, las campañas electorales, el ejercicio de los recursos en el ámbito político y la manera en que los legisladores se comunican con la ciudadanía deben ser modernizados.

Por ello, el grupo parlamentario del PVEM de la LXIII Legislatura se ha dedicado a proponer una serie de iniciativas de reformas constitucionales encaminadas a buscar la transformación del sistema político

para transitar de un modelo agotado hacia un sistema que recupere la confianza ciudadana y que ponga el poder al servicio de la gente.

En la antesala de las elecciones más complejas de la historia de México, tal como ha sido anticipado por el Instituto Nacional Electoral (INE), el Partido Verde presentó las iniciativas que se describirán a continuación, buscando que el proceso electoral de 2018 marque el inicio de una nueva etapa de austeridad, representatividad y eficiencia política en la historia democrática de nuestro país.

#### *Reducción de legisladores federales*

La sociedad tiene la incertidumbre sobre la carga que podrían representar los diputados y senadores para el erario ante la falta de resultados palpables que mejoren la calidad de vida de las personas, a partir del trabajo legislativo.

Por ello se ha planteado la posibilidad de reducir la cantidad de legisladores que integran las dos cámaras del Congreso de la Unión, no sólo como medida para el ahorro de recursos públicos, sino también para hacer más eficiente la labor política y legislativa.

Estamos convencidos de que la eficiencia de un órgano legislativo no necesariamente depende del número de sus integrantes, aunque reconocemos que la clase política mexicana adolece una crisis de desconfianza ciudadana. Basta recordar que, de conformidad con la Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones, emprendida en 2014 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los legisladores y partidos políticos registraron el menor índice de confianza,<sup>30</sup> lo cual confirma la encuesta nacional en viviendas México: confianza en instituciones 2015, realizada por Consulta Mitofsky, en la que partidos políticos y legisladores ocuparon los lugares más bajos de confianza.<sup>31</sup>

Ante la realidad de que los mexicanos no se sienten representados por sus diputados y senadores, el Partido Verde presentó una iniciativa de reforma constitucional para reducir el número de legisladores federales, mitigando en la misma proporción el costo del Congreso de la

<sup>30</sup> Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones, México, Cámara de Diputados-LXII Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014.

<sup>31</sup> México: Confianza en Instituciones 2015, Consulta Mitofsky.

Unión para los mexicanos, además de mejorar la eficiencia del Poder Legislativo de la Federación e incrementar la representatividad de la ciudadanía.<sup>32</sup>

Esta iniciativa propone reducir la integración de la Cámara de Diputados de 500 a 300 legisladores, así como la integración del Senado de la República, de 128 a 96 senadores. De esta forma, las cámaras del Congreso de la Unión quedarían integradas de la siguiente manera:

Tabla 1  
INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Cámara	Integración actual	Propuesta de integración	Porcentaje de reducción
Diputados	500 diputados	300 diputados	40
Senadores	128 senadores	96 senadores	25

A partir de dicha reducción, esta iniciativa estima que los presupuestos de las cámaras del Congreso de la Unión serían reducidos en la misma proporción, es decir, 40 por ciento en la Cámara de Diputados y 25 por ciento en la de Senadores. Esto propiciaría que el costo anual del Poder Legislativo de la Federación se reduzca de 12 171 millones 404 772 pesos a 7 984 millones 138 751 pesos, lo que representa 34.4 por ciento menos que el costo de este año, equivalente a 4 187 millones 266 021 pesos.<sup>33</sup>

Esta propuesta legislativa estima que dichos ahorros anuales podrían ser utilizados para cubrir las asignaciones hechas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los siguientes conceptos:

<sup>32</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 16 de febrero de 2017.

<sup>33</sup> “De conformidad con los recursos asignados al Poder Legislativo Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2016.

El presupuesto del Programa Nacional de Becas para Educación Media Superior (4 085 millones 22 553 pesos). Duplicar los presupuestos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (1 098 millones 379 965 pesos) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (988 millones 918 921 pesos). Triplicar el presupuesto del Hospital Infantil de México Federico Gómez (1 380 millones 741 978 pesos).

Tabla 2  
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

	Total	Mayoría relativa (distritos electorales)	Representación circunscripciones electorales
Integración actual	500 diputados	300 diputados (60% del total)	200 diputados de representación proporcional (40% del total)
Propuesta de integración	300 diputados	180 diputados (60% del total)	120 diputados de representación democrática (40% del total)

Cabe destacar que esta iniciativa de reforma constitucional no sólo busca reducir el número de diputados y senadores, sino que respecta los principios de proporcionalidad y pluralidad de la representación política materializada en el Congreso de la Unión, de tal suerte seguiría habiendo 60 por ciento de diputados electos por mayoría relativa y 40 por ciento de diputados electos por el sistema de circunscripciones electorales. Al respecto, cabe destacar que los diputados plurinominales serían diputados de representación democrática, con el fin de desterrar en definitiva el concepto de los primeros y con ello la ilegitimidad asociada a los diputados electos por el sistema de listas regionales para recuperar la confianza ciudadana en la Cámara de Diputados y, en última instancia, fortalecer la democracia mexicana.

Para el caso del Senado de la República, la iniciativa propone eliminar la asignación de senadores a la primera minoría de cada entidad federativa, pues garantizaría, por un lado, el respeto de la voluntad ciudadana expresada en las preferencias por los candidatos electos por el principio de mayoría relativa y, por otro lado, la pluralidad en su integración mediante los senadores electos por el sistema de lista nacional.

Tabla 3  
INTEGRACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

	<i>Total</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Primera minoría</i>	<i>Representación (lista nacional)</i>
Integración actual	128 senadores	64 senadores (dos por cada entidad federativa)	32 senadores (uno por cada entidad federativa)	32 senadores de representación proporcional
Propuesta de integración	96 senadores	64 senadores (dos por cada entidad federativa)	0	32 senadores de representación democrática

En resumen, esta iniciativa busca hacer un Poder Legislativo compacto y eficiente, partiendo del reconocimiento de la necesidad de hacerlo menos oneroso para los mexicanos.

#### *Reducción de campañas electorales*

La desconfianza de los ciudadanos en los partidos políticos se agudiza gracias a la falta de sensibilidad de éstos para transmitir de mejor manera sus plataformas políticas y sus propuestas electorales. Se estima que la forma en que están planteadas las campañas electorales propicia la monotonía y el hartazgo de los ciudadanos, pues saturan al electorado, lo que ocasiona agotamiento tanto a partidos como a candidatos y genera gastos excesivos.

Todo ello es propiciado en gran medida por la duración de las campañas electorales, las cuales fueron establecidas a partir de una reforma constitucional en 2007: 90 días para la elección de presidente de la República, senadores y diputados en la elección sexenal, y 60 días para la renovación de la Cámara de Diputados, en la elección intermedia.<sup>34</sup>

De conformidad con el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República,<sup>35</sup> las campañas electorales prolongadas requieren mayor financiamiento público por parte de los partidos políticos, en perjuicio de las finanzas públicas, generando fastidio ciudadano y agotamiento y propositivo por parte de partidos políticos y candidatos. Esto cobra relevancia si se toma en cuenta que no existe evidencia de que una campaña larga propicie una mayor discusión de las propuestas políticas ni mayores niveles de participación ciudadana.

El contexto económico actual exige que los costos del sistema electoral sean reducidos, sin sacrificar los derechos civiles y políticos ni los valores de la democracia. Por ello, el Partido Verde presentó una iniciativa de reformas constitucionales<sup>36</sup> encaminada a reducir la duración de las campañas electorales, tanto en el ámbito federal como local, con la finalidad de reducir el costo de los procesos electorales e incluyendo facilitar su fiscalización, incrementar la eficiencia de las campañas electorales y reducir la exposición de los votantes a contaminación audiovisual.

Para lograr lo anterior se propuso que los tiempos de campaña queden de la siguiente forma:

<sup>34</sup> “Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

<sup>35</sup> Cfr. Margarita Sánchez Escobar, “Democracia y sistema electoral: Duración de campañas electorales”, *Pluralidad y consenso*, vol. 1, núm. 2, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2007, pp. 31-37.

<sup>36</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de campañas electorales”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 16 de febrero de 2017.

Tabla 4  
DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

<i>Tipo de elección</i>	<i>Constitución vigente</i>	<i>Propuesta</i>
Presidente	90 días	60 días
Senadores	90 días	30 días
Diputados	90 días	30 días
Diputados (intermedia)	60 días	30 días
Gobernador	60-90 días	60 días
Diputado local	60-90 días	30 días
Ayuntamientos	60-90 días	30 días
Diputado local (desfasada con gobernador)	30-60 días	30 días
Ayuntamientos (desfasada con gobernador)	30-60 días	30 días

Se estima que la reducción de los tiempos de campaña deberá repercutir de manera proporcional en sus costos, de tal suerte que los recursos que actualmente se emplean para las campañas electorales podrían ser aplicados para otras prioridades de la población —reducción de la pobreza y la desigualdad—, así como poner mayor atención en temas de alimentación, salud, educación, combate a la corrupción y seguridad.

#### *Reducción de financiamiento a partidos políticos*

Por mandato constitucional, los partidos políticos son instituciones que promueven la participación ciudadana en la vida democrática y sus miembros deben velar por los intereses y necesidades de los habitantes, al servir como organizaciones de ciudadanos que ocupan cargos de elección popular.

Sin embargo, los mexicanos ven a los partidos políticos como un lastre para la sociedad por los recursos públicos utilizados en su finan-

ciamiento, lo cual cobra doble importancia si se toma en consideración que la ciudadanía no se siente representada por los funcionarios en cargos de elección popular.

Por ello, en pleno contexto económico adverso, los partidos políticos han sido señalados por la ciudadanía como las instituciones que deberían recibir recortes presupuestales significativos. Asimismo, se requiere que puedan competir en igualdad de circunstancias y para ello debe existir “piso parejo” en sus capacidades financieras.

Conscientes de las demandas ciudadanas y de la necesidad de hacer más con menos, el Partido Verde propuso una iniciativa de reforma constitucional<sup>37</sup> encaminada a reducir en 50 por ciento el financiamiento público de los partidos políticos con registro ante el INE, así como establecer una distribución igualitaria de recursos entre ellos, con la finalidad de reducir el costo de la democracia mexicana, fomentar la eficiencia en el gasto de los partidos políticos y propiciar equidad entre ellos, al contar con financiamientos públicos igualitarios.

De conformidad, la iniciativa con respecto a este tema propone modificar la fórmula constitucional para determinar el presupuesto de los partidos políticos con el que sostienen sus actividades ordinarias permanentes, quedando de la siguiente manera:

Tabla 5

<i>Fórmula vigente</i>	<i>Fórmula propuesta</i>
Número total de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral X	50% del número total de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral X
65% del valor de la unidad de medida y actualización	65% del valor de la unidad de medida y actualización

<sup>37</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los incisos a) y c) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de financiamiento de partidos políticos”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 7 de marzo de 2017.

Asimismo, se propone eliminar la fórmula de distribución diferenciada entre partidos políticos (30 por ciento igualitario y 70 por ciento proporcional, conforme al porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior), con el propósito de que 100 por ciento del presupuesto sea asignado en forma igualitaria entre los partidos políticos con registro ante el INE.

Para exemplificar el monto que podrían recibir los partidos políticos en los próximos tres años, con la fórmula actual y la propuesta de esta iniciativa, se calcula el monto con el padrón electoral que el INE ha estimado para 2018.

Tabla 6

Año	Fórmula	Financiamiento actividades ordinarias	Financiamiento para obtención de voto	Financiamiento para actividades específicas	Total de recursos otorgados a partidos políticos
2018	Actual	4 393 369 500	2 196 684 750	131 801 085.00	6 721 855 335
	Propuesta	2 196 684 750	1 098 342 375	65 900 542.50	3 360 927 668
2019	Actual	4 540 399 500	Sin campaña	136 211 985.00	4 676 611 485
	Propuesta	2 270 199 750	Sin campaña	68 105 992.00	2 338 305 743
2020	Actual	4 687 429 500	Sin campaña	140 622 885.00	4 828 052 385
	Propuesta	2 343 714 750	Sin campaña	70 311 442.00	2 414 026 193

El ahorro de recursos obtenidos por el financiamiento público a partidos políticos sería de 3 361 millones de pesos en el año electoral 2018, que representaría un ahorro de 50 por ciento anual, tanto en recursos destinados para actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos como para campañas en años electorales.

Mediante esta iniciativa se busca armonizar y complementar la propuesta de reformas de reducción de las duraciones de las campañas electorales, fomentando la equidad en los partidos políticos, permitiendo que funcionen y compitan en igualdad de circunstancias, al contar con presupuestos públicos igualitarios.

*Modelo de comunicación política*

El Partido Verde está consciente de que existe un hartazgo ciudadano por la difusión masiva de *spots* de partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular, lo que refleja la ineeficiencia del marco jurídico que regula la propaganda políticoelectoral en dichos medios de comunicación.

Aunado a lo anterior, el control excesivo para que los partidos políticos accedan a espacios en radio y televisión ha requerido que las autoridades electorales eroguen cantidades millonarias de recursos públicos para monitoreo y fiscalización, lo que se torna aún más preocupante si se considera que dichos espacios que ocupan los partidos constituyen tiempos oficiales del Estado en radio y televisión, pues deberían ser utilizados para la difusión de mensajes de interés de toda la población en lugar de ser puestos al servicio de los políticos.

Por ello resulta necesario hacer un replanteamiento del modelo de comunicación política con el fin de hacer un uso más eficiente de los recursos invertidos en ello y, al mismo tiempo, hacer que cumpla eficazmente con el objetivo de establecer un diálogo franco entre los actores políticos y la ciudadanía.

En este sentido es evidente que el modelo de comunicación política vigente no cumple con los objetivos de difundir las plataformas electorales, reducir el costo de la democracia en México, generar equidad en los procesos electorales y que los mensajes lleguen efectivamente a sus destinatarios.

Por ello, el Partido Verde presentó una iniciativa de reforma constitucional<sup>38</sup> encaminada a modificar el modelo de comunicación política de nuestro país, con la finalidad de:

- Atender el reclamo ciudadano de que la política y la legítima aspiración de ponerla al servicio de la gente no impliquen una saturación de *spots* en radio y televisión que, lejos de contribuir al debate de

<sup>38</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acceso de candidatos y partidos políticos a radio y televisión”, *Gaceta*, Senado de la República-LXI-II Legislatura, 7 de marzo de 2017.

ideas, generalmente se reducen a descalificaciones entre partidos políticos y candidatos.

- Utilizar los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión únicamente para la difusión de información relevante y de interés general de los mexicanos, en lugar de poner parte de ellos a disposición de los partidos políticos y sus candidatos.
- Que el acceso a radio y televisión por parte de partidos políticos y candidatos se realice a través del INE y sea solventado con cargo a sus respectivas fuentes de financiamiento.

Con el modelo de comunicación política vigente, el acceso de los partidos políticos y candidatos a tiempos en radio y televisión se sustenta en dos premisas fundamentales: la prohibición de que partidos políticos y candidatos contraten o adquieran tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; y que el INE, en consecuencia, ostente la facultad exclusiva de administrar los tiempos oficiales en radio y televisión que correspondan al Estado, con el fin de cumplir con los objetivos del instituto y que los partidos políticos y candidatos ejerzan su derecho al acceso a dichos tiempos oficiales.

La iniciativa del Partido Verde tiene por objeto eliminar el acceso gratuito de partidos políticos y candidatos a los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión administrados por el INE, permitiendo que contraten o adquieran tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión a través del instituto y con cargo a sus respectivas fuentes de financiamiento.

Es un despropósito que, además del financiamiento público de los partidos políticos, éstos tengan derecho al acceso gratuito a radio y televisión, con cargo a los tiempos oficiales del Estado, fuera de las precampañas y campañas electorales, y con una cantidad de tiempo aún mayor durante las precampañas y campañas electorales. Debe tenerse en cuenta que, por su propia naturaleza, los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión deben ser utilizados para la difusión de información de interés general.

En congruencia, se propuso eliminar de la Constitución la distribución de tiempo en radio y televisión por parte del INE hacia los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular, evitando así el predominio de los *spots* que disgustan a la ciudadanía y que han derivado en la degradación del ejercicio de la política en nuestro país.

No obstante, se estima que se debe garantizar el derecho constitucional de los partidos políticos a usar los medios de comunicación social, por lo que también se recomendó eliminar la prohibición de que se contraten o adquieran tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

En sustitución de dicha prohibición, se propuso que los partidos políticos y los candidatos puedan contratar o adquirir en cualquier momento, a través del INE y con cargo a sus respectivas fuentes de financiamiento, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Con ello se garantizaría la equidad y el control por parte del INE, así como que los actores políticos asuman el costo financiero de acceder a dichos medios de comunicación.

#### *Gobiernos de coalición y segunda vuelta electoral*

Las democracias se distinguen por contar con los mecanismos necesarios para que la voluntad ciudadana se refleje en representantes populares electos bajo los más estrictos estándares de legalidad y transparencia, a través de leyes, instituciones y procedimientos que permitan que los candidatos que generen mayor afinidad entre los electores accedan a los cargos públicos.

Una de las grandes conquistas del sistema electoral mexicano es que cuenta con pluralidad democrática, en la que caben todas las posturas e ideologías partidistas, incluso las apartidistas bajo una bandera ciudadana. Aunque esta pluralidad es sana, se debe reconocer que estas tendencias han contribuido a generar sociedades cuya polarización se ve reflejada en la integración de sus órganos de gobierno, los cuales, a pesar de ser electos por mayoría de votos, no cuentan con el respaldo de la mayoría ciudadana, en perjuicio de la gobernabilidad de un país.

En su calidad de país con una democracia en consolidación, caracterizada por mecanismos legales e institucionales construidos durante las últimas tres décadas, México no escapa de esta realidad. Prueba de ello es la integración del Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados no cuenta con la mayoría de ninguna fuerza política desde 1997, durante la LVII Legislatura, lo cual se reproduce en las legislaturas subsecuentes, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República.

En el mismo sentido, los últimos cuatro presidentes de la República —Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña— han sido electos por menos de la mitad de los ciudadanos que votaron en la elección correspondiente, generando problemas de gobernabilidad debido a dos factores fundamentales: bajos niveles de legitimidad por ser electos por una minoría ciudadana comparada con los electores que no votaron por ellos, y los partidos que los postularon no cuentan con la mayoría absoluta en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión, complicando la posibilidad de lograr consensos en el Poder Legislativo de la Federación.

Por ello, el Partido Verde está convencido de que se requiere encontrar la manera de que los procesos electorales y el sistema político propicien que el presidente de la República sea electo por más de la mitad de los votos emitidos, y que la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, sin perjuicio de la división de poderes y el diseño constitucional de pesos y contrapesos, vaya acompañada de una colaboración interinstitucional y de responsabilidad compartida que reditúe en mejores acuerdos políticos.

Para lograrlo, el PVEM presentó una iniciativa de reformas constitucionales<sup>39</sup> para fortalecer la legitimidad del presidente de la República y generar mayores condiciones de gobernabilidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo, mediante la incorporación de la segunda vuelta electoral en la elección presidencial y el establecimiento del Gobierno Federal de Coalición dentro del sistema político mexicano.

Con ello, el presidente de la República ostentaría una mayor legitimidad, al ser electo por más de la mitad de los votos emitidos en una segunda vuelta electoral, de tal suerte que, en principio, sus decisiones serían respaldadas por una mayor parte de la población y podría desempeñar un gobierno eficiente. Asimismo, en el caso del esquema de ratificación de gabinete, existiría una relación interinstitucional de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales; y en el caso del Gobierno Federal de Coalición, una corresponsabilidad en el ejercicio gubernamental.

<sup>39</sup> *Idem.*

## CONCLUSIONES

Si bien la mayor parte de la población conoce el texto constitucional, muchas personas lo perciben como algo ajeno a su vida cotidiana, lo cual difiere de sus alcances como norma fundamental en nuestro país.

Por ello, el reto de los integrantes del Poder Constituyente Permanente es acercar la Carta Magna a la gente, no sólo con la difusión de su contenido —particularmente en materia de derechos humanos y estructura del Estado mexicano—, sino enfatizando que nuestra Constitución contiene parte de nuestra historia, pues refleja el resultado de ésta y el proyecto de nación al que nuestro país aspira.

Ante esta realidad es evidente que las aportaciones constitucionales del Partido Verde se distinguen perfectamente, en primer lugar, por su contenido eminentemente ambiental. Es gratificante que las iniciativas propuestas por los legisladores del PVEM en materia de derechos humanos —al medio ambiente o el acceso al agua— actualmente sean una realidad que permea al resto del sistema jurídico y establezcan una agenda ambiental constitucional que ha sido desarrollada en otros instrumentos normativos de menor rango.

En segundo lugar, el Partido Verde está convencido del papel que tiene como representante popular, de tal manera que asume plenamente el compromiso de llevar la voz del pueblo al Congreso de la Unión, con el fin de dar soluciones prontas y efectivas a los problemas que más preocupan a los ciudadanos.

Por ello, no sólo se dará seguimiento a las reformas que ya forman parte del texto constitucional vigente, sino que se continuará buscando que las legítimas aspiraciones de los mexicanos sean analizadas y discutidas por el Constituyente Permanente, con el objetivo de que algún día formen parte de la Carta Magna y, a partir de ello, se construya el México que todos queremos.

## FUENTES CONSULTADAS

### *Bibliográficas*

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley de agencia nacional de seguridad industrial y protección al ambiente del sector hi-

drocarburos, y se reforman diversas disposiciones de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos”, en *Corruption Perceptions Index 2016*, Transparency International, disponible en: <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016)> (consultado el 28 de febrero de 2018).

#### *Hemerográficas*

Artículo décimo noveno transitorio, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013, disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013)> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“De conformidad con los recursos asignados al Poder Legislativo Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2016.

“Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 1999.

“Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de febrero de 2012.

“Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo 1 del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008.

“Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

*Diario Oficial de la Federación*, 21 de marzo de 1971.

*Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002.

*Diario Oficial de la Federación*, 19 de agosto de 1987.

*Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2015.

*Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

*Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 16 de febrero de 2017, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=69120>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de campañas electorales”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 16 de febrero de 2017, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=69115>> (consultado el 18 de febrero de 2018).

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los incisos a) y c) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de financiamiento de partidos políticos”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 7 de marzo de 2017, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=69444>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acceso de candidatos y partidos políticos a radio y televisión”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 7 de marzo de 2017, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=69445>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acceso de candidatos y partidos políticos a radio y televisión”, *Gaceta*, Senado de la República-LXIII Legislatura, 16 de marzo de 2017, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=69445>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado

de la República”, *Gaceta*, Senado de la República-LXII Legislatura, 7 de noviembre de 2013, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=38036>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Guillermo Cueva Sada, del Grupo Parlamentario del PVEM”, *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, número 3182-II, 19 de enero de 2011, disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/ene/20110119-II.html#Iniciativa6>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos; se reforma el artículo 9, tercer párrafo, se derogan la fracción primera, inciso d) y la fracción tercera incisos c, f y g del artículo 15; se reforman las fracciones III y IV del artículo 15 bis, todos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; se modifica el artículo 32 bis, fracción III) y se deroga el artículo 33, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se adiciona la fracción V del artículo 2 y se derogan los incisos d) y e) del artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por la senadora Ninfa Salinas Sada”, *Gaceta*, Senado de la República-LXII Legislatura, 7 de noviembre de 2013, disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=44442>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

SÁNCHEZ ESCOBAR, Margarita, “Democracia y sistema electoral: Duración de campañas electorales”, *Pluralidad y consenso*, vol. 1, núm. 2, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2007, pp. 31-37, disponible en: <<http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/download/278/280>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

### Electrónicas

Acerca de ONU Medio Ambiente, Oficina Regional de América Latina y El Caribe, en Organización de las Naciones Unidas Medio Ambiente, disponible en: <<http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/sobre-nosotros/acerca-de-onu-medio-ambiente>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones, México, Cámara de Diputados-LXII Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión

Pública, 2014, disponible en: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-sobre-confianza-en-las-instituciones>> (consultado el 28 de febrero de 2018).

“El derecho humano al agua y al saneamiento, 2005-2015”, Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio Internacional para la Acción, Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio, disponible en: <[http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_milestones\\_spa.pdf](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf)> (consultado del 28 de febrero de 2018).

“Iniciativa que reforma los artículos 4 y 73 en materia de protección del ambiente”, Secretaría de Gobernación-Sistema de Información Legislativa, 1997, disponible en: <[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Dокументos/1997/10/asun\\_82\\_19971016\\_1083829.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Dокументos/1997/10/asun_82_19971016_1083829.pdf)> (consultado el 28 de febrero de 2018).

México: Confianza en Instituciones 2015, Consulta Mitofsky, disponible en: <<http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>> (consultado el 28 de febrero de 2018).



**EL SENADO DE LA REPÚBLICA  
EN 100 AÑOS DE VIGENCIA  
DE LA CONSTITUCIÓN**

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM.

Se terminó de imprimir en 2018 en los talleres  
de Impresora y Encuadernadora Progreso,  
S. A. de C. V. (IEPSA). San Lorenzo núm. 244,  
Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa,  
C. P. 09830, Ciudad de México.  
Su tiraje consta de 100 ejemplares  
en tela y 1 000 en rústica.

La Constitución de 1917 fue la culminación del proceso revolucionario que dio origen al México del siglo xx. Para conmemorar el Centenario y la vigencia de nuestra Carta Magna es menester conocer el contexto nacional e internacional en que se elaboró y cómo es que ha regido la vida de los mexicanos durante un siglo. De ahí la importancia de la presente obra.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHMRM) tiene la satisfacción de publicar, con el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la serie “México y la Constitución de 1917”. En ella destacados historiadores y juristas, polílogos y políticos, nos dan una visión multidisciplinaria sobre el panorama histórico, jurídico, político, económico, social y cultural de nuestro país, desde la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 hasta nuestros días. Científicos sociales y escritores hacen, asimismo, el seguimiento de la evolución que ha tenido el texto constitucional hasta el tiempo presente y su impacto en la vida nacional, así como su prospectiva para el siglo xxi.



CULTURA  
SECRETARÍA DE CULTURA

