

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

Enrique BURGOS GARCÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes constitucionales nacionales*. III. *Marco histórico y conceptual de referencia*. IV. *Cambios constitucionales relevantes*. V. *Reflexiones y conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho agradezco la invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM —sin duda alguna el centro por excelencia de los estudios jurídicos, particularmente los constitucionales, en nuestro país—, a través de su Director, el destacado constitucionalista y filósofo del derecho Pedro Salazar Ugarte, para formular la presente contribución. Es este un trabajo de investigación y reflexión constitucional que se inscribe en el conjunto de actividades que lleva a cabo el Congreso de la Unión, en especial la Cámara de Senadores, con motivo del primer centenario de la Constitución de 1917, en las que desde luego ha participado de diferentes maneras la Comisión de Puntos Constitucionales que me honro en presidir.

En diversos actos y exposiciones públicas he expresado de manera invariable, y ahora lo reitero, que el texto de nuestra Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 es un texto vivo, actuante, vigente, que gracias a su constante actualización mantiene su eficacia como instrumento de gobierno y como eje rector de las políticas públicas que derivan del ordenamiento jurídico nacional. Puesto que, como ya lo he expresado y publicado, “Si la política es ante todo, una búsqueda de acuerdos entre los componentes sociales para asomarse al tiempo futuro con sentido de viabilidad; hoy nuestra Constitución representa no sólo el mejor sino el único camino, el basamento para un gran acuerdo social y político”.¹

* Senador de la República por el estado de Querétaro. Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales durante las Legislaturas LXII y LXIII del Congreso de la Unión.

¹ *La Constitución. Análisis rumbo a su centenario, 13 al 15 de abril de 2015. Temas estratégicos del Senado*, t. 7, Senado de la República, LXII Legislatura, México, 2015, p. 15.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

En el presente estudio abordaré la evolución constitucional de México, como es natural, a partir del contexto histórico más amplio que aportan los documentos precursores de los diferentes textos constitucionales que en su momento han estado vigentes en nuestro país; ellos mismos influenciados por un contexto internacional que nunca puede dejar de ser tomado en cuenta y menos aún en la etapa presente del constitucionalismo democrático contemporáneo.

Me auxiliaré también de estudios recientes sobre el constitucionalismo latinoamericano, las tendencias del constitucionalismo contemporáneo y propuestas específicas sobre la evolución deseable de nuestro texto constitucional vigente, particularmente la que considera la conveniencia de un texto reordenado y consolidado, para atisbar los cambios constitucionales desde el mirador que ahora me corresponde.

Es por ello que no puedo ceñirme sólo al cambio constitucional mexicano durante el siglo XX, sino que estimo la necesidad de referirme a las actualizaciones de nuestra ley fundamental en los primeros años del presente siglo.

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES NACIONALES

Para efectos prácticos y de legitimación interna, aun cuando el reconocimiento diplomático expreso ocurrió después,² el Estado mexicano surge a la comunidad internacional con los Tratados de Córdoba,³ a los que hay que agregar el Plan de Iguala,⁴ el Acta de la Independencia Mexicana⁵ y el Acta Constitutiva de la Federación,⁶ como documentos fundadores de la República. Formalmente, al menos, pero materialmente también, de ahí se derivaron el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano⁷ de Agustín de Iturbide y la primera Constitución Federal de 1824, ésta después del Plan de Veracruz⁸ y del Acta de Casamata,⁹ que produjeron el restablecimiento del Congreso disuelto por el Emperador y la abdicación de éste.

Previamente, habíamos conocido en los inicios de la independencia nacional el intento fallido del Ayuntamiento de la Ciudad de México,¹⁰ así como las ideas expresadas en los *Elementos Constitucionales* de don Ignacio López Rayón, los *Sentimientos de la Nación*,¹¹ del generalísimo don José María Morelos y Pavón y, desde luego, en la

² Tratado de Paz, Amistad y Comercio suscrito por México y España el 28 de diciembre de 1836.

³ Firmados por Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide el 24 de agosto de 1821.

⁴ Plan de Independencia de la América Septentrional, proclama de don Agustín de Iturbide lanzada en Iguala el 24 de febrero de 1821.

⁵ De 28 de septiembre de 1821.

⁶ De 31 de enero de 1824.

⁷ De 18 de diciembre de 1822.

⁸ De 6 de diciembre de 1822, suscrito por Santa Anna y Guadalupe Victoria.

⁹ De 10 de febrero de 1823.

¹⁰ *Acta del Ayuntamiento de México* de 19 de julio de 1808.

¹¹ De 14 de septiembre de 1813.

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

Constitución de Apatzingán,¹² de 1814, aprobada por el Congreso de Chilpancingo, con vigencia en el territorio nacional ocupado por el ejército insurgente.

El régimen federal de gobierno y la vigencia de la Constitución de 1824 fueron suspendidos por la etapa centralista que aportó dos Constituciones y disolvió un Congreso Constituyente, el de 1842 que redactó tres proyectos de Constitución, cada uno con sus propias aportaciones para el futuro. Las siete *Leyes Constitucionales* de 29 de diciembre de 1836 aportaron por su parte la idea del control de la constitucionalidad de las leyes, a través de un órgano político de elección indirecta, que fue el Supremo Poder Conservador. Como veremos más adelante, en la etapa actual se perfecciona el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* de las leyes y demás actos de gobierno. Las *Bases Constitucionales* de 12 de junio de 1843 dedicaron un capítulo al Poder Electoral, aun cuando sólo se tratara de incluir en un solo apartado constitucional las disposiciones en materia electoral reproducidas y heredadas de la Constitución Gaditana de 1812; nada que ver con la propuesta que a veces se escucha de integrar un capítulo constitucional que reúna las disposiciones que regulan a las autoridades administrativas electorales, los tribunales electorales y las fiscalías especializadas para la atención de delitos electorales.

El Acta de Reformas, de 18 de mayo de 1847, y la restauración de la vigencia de la Constitución de 1824, trajeron como consecuencia no sólo el restablecimiento del sistema federal —inspirado en buena medida en las diputaciones provinciales de la Constitución de Cádiz—, sino también —gracias al voto particular de Mariano Otero— la reformulación del control de constitucionalidad previsto en 1836 y la adopción del juicio de amparo, que no dejaba de tener una inspiración colonial,¹³ regulado ya para ese momento por la Constitución de Yucatán redactada por don José Crescencio Rejón. Otero propuso, incluso, el voto directo¹⁴ —había entonces elecciones indirectas en tercer grado— y la representación proporcional¹⁵ —el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de los diputados federales fue aprobado en las reformas de 1977—.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, fue resultado del Congreso Constituyente convocado por los revolucionarios autores del Plan de Ayutla,¹⁶ y sus reformas de Acapulco,¹⁷ mediante el cual se desconoció al régimen del general Antonio López de Santa Anna. Son de destacarse, de este texto constitucional,¹⁸ los derechos del hombre reconocidos y regulados en su parte dogmática; la elección indirecta en primer grado del titular del Ejecutivo federal, del Congreso de la Unión y de los integrantes de la Suprema Corte de Jus-

¹² *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

¹³ *Cfr. El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*.

¹⁴ Artículo 13 del proyecto contenido en su voto particular y artículo 18 del Acta de Reformas.

¹⁵ Afirmó en su voto particular: “La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada”.

¹⁶ De 1.º de marzo de 1854.

¹⁷ El 11 de marzo de 1854.

¹⁸ *Cfr. Zarco, Francisco, Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Cámara de Senadores, LX Legislatura, 2007.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

ticia de la Nación; la integración del Congreso de la Unión en una asamblea única; una nueva regulación del juicio de amparo reconociendo su procedencia en materia judicial; el sistema federal de gobierno; pero sobre todo un intento fallido de regular la relación entre el Estado y la Iglesia católica, que muy pronto habría de traer el golpe de Estado del presidente Ignacio Comonfort en contra de la Constitución que él mismo había jurado y promulgado, la Guerra de Tres Años, y el segundo imperio, esta vez encabezado por un príncipe europeo, Maximiliano de Habsburgo.

La guerra de intervención concluyó con la restauración de la República, mediante el dominio militar del gobierno del presidente Benito Juárez y la vigencia plena de la Constitución de 1857. La restauración del Senado se logrará hasta la reforma de 1874 promovida por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada —reforma intentada sin éxito por el presidente Juárez—.

Una primera sublevación del general Porfirio Díaz mediante el Plan de la Noria,¹⁹ que no prospera y que lo enfrenta al gobierno del presidente Juárez, finalmente triunfa en un siguiente intento avalado por el Plan de Tuxtepec,²⁰ en el que, entre otras demandas, plantea la no reelección del presidente de la República. Sin embargo, una vez triunfador el general Díaz no sólo se reelige sino que también aumenta el periodo presidencial a seis años. El movimiento armado, encabezado por don Francisco I. Madero —candidato perdedor en las elecciones de 1910—, inspirado en el Plan de San Luis,²¹ triunfa y prepara las nuevas elecciones a través de los Tratados de Ciudad Juárez, así como la salida del poder del general Porfirio Díaz.

Se suceden el golpe militar encabezado por el general Victoriano Huerta, el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, y el levantamiento del gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza, a través del Plan de Guadalupe,²² y sus adiciones²³ posteriores que, al triunfo militar cumple su promesa de convocar al Congreso Constituyente de 1916-1917.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, don Venustiano Carranza, entrega al Congreso reunido en la ciudad de Querétaro un proyecto de Constitución que es modificado en el curso de los debates, para finalmente promulgar, el 5 de febrero de 1917, la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. El texto original, al igual que el texto vigente, consta de 136 artículos y 16 transitorios; los decretos de reforma no han modificado el número de 136 artículos, pero sí han aumentado el número de artículos transitorios por los correspondientes a cada decreto modificatorio.

El texto vigente ha tenido 279 decretos,²⁴ de reformas y adiciones que han modificado el contenido de la mayoría de sus 136 artículos. Los cambios constitucionales

¹⁹ De 9 de noviembre de 1871.

²⁰ De 10 de enero de 1876.

²¹ De 5 de octubre de 1910, 30 de abril, 10 de mayo y 21 de mayo de 1911.

²² De 27 de marzo de 1913.

²³ De 12 de diciembre de 1914.

²⁴ El más reciente, publicado el 29 de enero de este año, pero al momento de escribir este artículo se encuentran a consideración de las Legislaturas locales dos decretos más.

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

más relevantes —los cuales constituyen la evolución constitucional que se nos invita a comentar— habremos de analizarlos después de formular una conceptualización de los cambios constitucionales en el ámbito latinoamericano y las tendencias actuales de dicho cambio en las democracias contemporáneas.

III. MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA

Los orígenes constitucionales de las Constituciones democráticas contemporáneas tienen como antecedente obligado la *Magna Carta* otorgada por Juan sin Tierra, en 1215, a sus pares, los nobles de su reino. Cuatro siglos más tarde, la *Bill of Rights* (1689) amplía esos derechos. Asimismo, la primera Constitución escrita contemporánea, la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1786, ratificada dos años después y con sus primeras diez enmiendas añadidas en 1791 que recogen los derechos fundamentales. Además, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, momento culminante de la Revolución Francesa, que en 1789 antecede a la serie de Constituciones francesas, cuyo modelo de organización de los poderes públicos habrá de estar presente también en el texto de nuestras Constituciones.²⁵

La Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz en 1812, es otro antecedente obligado del constitucionalismo mexicano²⁶ y latinoamericano. El antecedente inmediato de esta Constitución, la Constitución de Bayona impuesta por Napoleón Bonaparte a los españoles, no dejó de tener impacto en los constituyentes gaditanos, aunque su influencia en las Constituciones mexicanas se identifica a través de la Constitución de Cádiz.

Los derechos humanos y la organización del poder público estuvieron en el centro del constitucionalismo moderno desde sus orígenes en los textos fundamentales enunciados. Consecuentemente, fueron igualmente el centro de las Constituciones latinoamericanas de los países llegados a su independencia, incluido México desde luego.

Para Roberto Gargarella,²⁷ la imagen de las Constituciones latinoamericanas como resultado del capricho de líderes personalistas y arbitrarios cambia en cuanto uno se adentra en el estudio de dichos textos y de su entorno. Se advierte entonces una diversidad de proyectos legales en disputa y una abundancia de ideas. Las Cons-

²⁵ Me refiero no sólo al ejecutivo colegiado de las Constituciones del Directorio y del Consulado que recoge la Constitución de Apatzingán, sino también al modelo oscilatorio o cohabitación entre el ejecutivo y la asamblea nacional de la actual Constitución de 1958 que, a su vez, se recogió en el artículo 122 de la Constitución de 1917 reformada en 1993 y vigente hasta las reformas de 1996, para efecto de gobierno local de la Ciudad de México; modelo que por cierto nunca entró en aplicación.

²⁶ Por ejemplo, la elección indirecta inicialmente en cuarto grado en la Constitución de Apatzingán de 1814, más tarde en tercer grado en las Constituciones de 1824, 1836 y 1843. La Constitución de 1857 establece la elección indirecta en primer grado para los titulares de los tres poderes de la Unión Federal.

²⁷ *Cfr. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, pp. 13 y ss.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

tuciones surgieron, además de para garantizar la existencia de los nuevos países independientes, según el análisis de James Madison en *El federalista*, buscando el por qué y el contra qué de la Constitución; toda vez que las Constituciones surgen en la región una vez identificados los problemas sociales, políticos y económicos básicos de los nuevos Estados nacionales. Una vez identificados dichos graves problemas, se reconoció a las Constituciones como herramientas para combatir dichos males.

Para Gargarella, en las Constituciones latinoamericanas es posible identificar dos ideas fundacionales y tres modelos constitucionales. Las dos primeras son la autonomía individual y el autogobierno colectivo, frente a ellas se ubican tres posiciones posibles o tres formas de pensar la Constitución: una posición conservadora, una posición republicana y una posición liberal.²⁸ De éstas surgen, según el autor en cita, el modelo republicano o por la “voluntad general”; el modelo conservador de la cruz y la espada; y el modelo liberal que no se inclinaba ni por la tiranía ni por la anarquía.

Para el autor en comentario, el principal aporte del constitucionalismo latinoamericano durante el siglo XIX, en esa primera etapa formativa y fundacional, es “una pluralidad de herramientas destinadas a fortalecer al poder central, dentro de un marco constitucional”,²⁹ incluidas las facultades extraordinarias y los poderes de emergencia,³⁰ equilibrados por la influencia de Benjamín Constant³¹ —partidario de un “Poder moderador”— y las Constituciones francesas. El Supremo Poder Conservador de la segunda de las siete *Leyes Constitucionales* de 1836 es el mejor ejemplo de ese intento moderador, que por razón natural recibió la oposición inmediata del general Santa Anna.

El “constitucionalismo de fusión”, señala el autor argentino Gargarella, está caracterizado por el pacto liberal-conservador en la segunda mitad del siglo XIX. Surgen así, dependiendo del país, los acuerdos entre conservadores y radicales, radicales y liberales, o bien entre liberales y conservadores. En el caso de México es un pacto que tiene nombre y apellido: Ignacio Comonfort y Juan Álvarez, con motivo de la revolución de Ayutla y la preparación de la Constitución de 1857, pacto finalmente roto por Comonfort, una vez jurada la Constitución de 1857, al adherirse al Plan de Tacubaya,³² y dar un golpe de Estado que, finalmente, para mantener la constitucionalidad, lleva a la presidencia a Benito Juárez.

Los dos críticos más agudos de la Constitución de 1857 fueron Justo Sierra y Emilio Rabasa, ambos colaboradores de Porfirio Díaz, quienes vieron en Díaz al “líder que le daría al país el orden y la estabilidad que tanto necesitaban”.³³ Las propuestas de ambos a favor de un ejecutivo fortalecido fueron escuchadas por los

²⁸ El publicista argentino Bartolomé Mitre, escribe Gargarella, veía en toda América Latina la prevalencia de tres grandes facciones políticas: liberal, conservadora y radical.

²⁹ *Op. cit.*, p. 43.

³⁰ De unas y otras fue partidario Lucas Alamán, a efecto de lograr un ejecutivo fuerte frente al “poder desproporcionado de los congresos”.

³¹ Quien tuvo intercambio epistolar con Simón Bolívar y otros líderes políticos, según da cuenta Gargarella.

³² De 17 y 19 de diciembre de 1857.

³³ *Ibidem*, p. 188.

constituyentes de 1916-1917 y surge así lo que Jorge Carpizo habría de denominar *el presidencialismo mexicano*.³⁴

En suma, hay dos modelos de democracia y constitucionalismo en América Latina durante el siglo XIX, que definen la continuidad y la ruptura. Gargarella los resume de la siguiente manera: derechos políticos limitados-derechos civiles amplísimos, derechos políticos expandidos-derechos de propiedad limitados. Al inicio del siglo XX, la crisis del modelo constitucional poscolonial estará definida por la pugna entre positivismo y revolución. En México, la derrota del antiguo régimen y la lucha revolucionaria culminarán con la nueva Constitución y su propia evolución.

En el constitucionalismo contemporáneo encontramos como formas de Estado la república y la monarquía parlamentaria, como en su momento lo afirmó Maquiavelo,³⁵ así como el Estado unitario y la República federal en los diferentes tipos, que entraña el modelo de la democracia liberal;³⁶ en tanto que como formas de gobierno, el parlamentarismo, el presidencialismo y el semipresidencialismo.³⁷

Por cuanto a la organización del poder en este nuevo periodo constitucional latinoamericano y mexicano, Jorge Carpizo formula una “Propuesta de una tipología del presidencialismo mexicano”,³⁸ tipología que contempla desde tres ángulos o perspectivas: la de la norma constitucional, la de la realidad constitucional, y la de la interacción de la norma con la realidad constitucional. Desde la primera perspectiva distingue cinco tipos de presidencialismo: puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado. Desde la segunda: hegemónico, equilibrado y débil. Desde la tercera, el presidencialismo parlamentarizado puede ser hegemónico o débil, en tanto que los otros presidencialismos —puro, predominante, atemperado con matices parlamentarios— pueden ser en la realidad presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil.

Concluyo este acápite con una referencia a la obra de Pedro Salazar Ugarte sobre *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*,³⁹ a efecto de identificar los desafíos que encuentran la democracia mexicana y el constitucionalismo mexicano, que no son distintos de los que ocurren en otras partes del constitucionalismo democrático contemporáneo. La tensión general entre el constitucionalismo y la democracia, el autor la identifica de las siguientes formas: entre el contenido de las decisiones y la forma en las que son adoptadas; entre el principio de la supremacía (y la consiguiente rigidez) constitucional y los poderes legislativo y de reforma constitucional; entre los órganos representativos democráticos y los jueces constitucionales. Ante dichas tensiones, el péndulo puede inclinarse hacia la Constitución o hacia la democracia. Cuando el péndulo se inclina hacia la Constitución, el autor encuentra al constitucionalismo fuerte ante la tensión entre el conjunto de los derechos fundamentales y

³⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984.

³⁵ Cfr. Maquiavelo, *El Príncipe*, México, Porrúa, 1985.

³⁶ Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*.

³⁷ Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, pp. 97 y ss.

³⁸ Publicado en: *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, pp. 3 y ss.

³⁹ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

el ideal de la autonomía política, así como ante la tensión entre el contenido de las decisiones y la forma en que son adoptadas, o bien, entre los principios de supremacía y rigidez y los poderes democráticos, así como entre los jueces constitucionales y los órganos representativos democráticos.

Cuando el péndulo se inclina hacia la democracia, los defensores de la democracia enfrentan la tensión entre el principio de autonomía política y el conjunto de derechos fundamentales; también entre el contenido de las decisiones y la forma en que son adoptadas; igualmente entre los principios de supremacía y rigidez y los poderes democráticos; de la misma forma que entre los jueces constitucionales y los órganos representativos democráticos.

En búsqueda del equilibrio, el autor propone ante la primera tensión: la justificación de algunos derechos como límites a la autonomía política; ante la segunda: la pertinencia de distinguir entre las dos fuentes de legitimidad de las decisiones; ante la tercera, la rigidez moderada de la Constitución; ante la cuarta, un control jurisdiccional de constitucionalidad moderado.

La viabilidad de estos equilibrios fue sorprendida por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad en el expediente varios 912/2010 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis de 293/2011 y los criterios jurisprudenciales que de dichos asuntos se han derivado.

IV. CAMBIOS CONSTITUCIONALES RELEVANTES

En el estudio académico realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a partir del cual se propone un texto reordenado y consolidado de la Constitución vigente con sus reformas⁴⁰ —aunque sin entrar al estudio específico de cada una— se destacan las siguientes materias que de manera importante, en opinión de los autores, han sido reformadas: Control de la constitucionalidad de las leyes; Autonomía de gobierno y administración de los municipios; Sistema electoral y representativo (federal y local); Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección; Derechos y autonomía de los pueblos indígenas; Propiedad y justicia agrarias; Transparencia y acceso a la información pública gubernamental; Sistemas de justicia penal y seguridad pública; Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas; Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas; Independencia, gobierno y carrera judiciales; Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistemas de planeación democrática; Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado.

⁴⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico.*

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

En el libro reciente *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*,⁴¹ los 23 coautores ofrecen una rica diversidad de respuestas a la pregunta ¿qué se está discutiendo en el debate constitucional contemporáneo? Un intento de resumen de las respuestas es el siguiente.

Organización del poder (corrupción, falta de acceso/participación/incidencia de la ciudadanía en lo público; la enorme desigualdad social y falta de acceso efectivo al goce de los derechos, y la concentración del poder en manos de los poderes ejecutivos); la calidad del gobierno democrático; la adecuada armonización entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos; el modelo económico sustentable del Estado constitucional; las regresiones del poder reformador de la Constitución hacia esquemas antidemocráticos; el modelo de seguridad ciudadana ante el terrorismo y nuevos fenómenos de criminalidad; la Constitución del pluralismo democrático en un contexto globalizado.

El papel de la Constitución en la construcción de ciudadanía; activismo de los tribunales constitucionales y la eficacia de sus resoluciones; justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; procesos de emancipación social; transparencia y rendición de cuentas; autonomía de los poderes del Estado en relación con la preponderancia del Ejecutivo.

Participación y prerrogativas del Estado en la vida económica; necesidad de incorporación de enfoques interdisciplinarios; mantener o modificar los principios económicos adoptados en la Constitución; análisis constitucional de las políticas regulatorias; incorporación de nuevas categorías y conceptos; desafíos de las agencias regulatorias; nuevo escenario de la división de poderes; defensa de los derechos económicos, sociales y culturales; relevancia de la interpretación de los tribunales constitucionales; modulación constitucional como respuesta a la coyuntura de la agenda económica.

Constitucionalismo *versus* integración económica internacional; recepción interna de las resoluciones de los mecanismos internacionales de solución de controversias; impacto de la reorganización económica mundial; papel del poder judicial en la creación del derecho y la limitación a los derechos de los particulares.

Respuesta a los desafíos planteados por la globalización; establecer parámetros para la fundamentación, reconocimiento y garantía de nuevos derechos; establecer las consecuencias jurídicas de la necesaria dependencia económica para la satisfacción de los derechos; encontrar un método adecuado para la interpretación constitucional; una regulación jurídica completa para las exigencias de transparencia y acceso a la información pública; ubicación del derecho internacional en el sistema de fuentes.

La naturaleza y función de la Constitución; los derechos fundamentales, su delimitación y garantía; democracia; el control del poder y la sanción de los abusos del mismo.

⁴¹ Varios autores, *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Estado-nación como forma de organización social; modelo de división de poderes (funcional y territorial); órganos jurisdiccionales y eficacia en la protección de los derechos humanos; desigualdad y desconfianza en la democracia.

Personalización de la política; verticalización de los sistemas institucionales; centralidad de los derechos humanos; diálogo entre las cortes; bipolarización del poder entre Ejecutivo y Judicial; desestructuración del sistema de las fuentes del derecho.

Factores que determinan qué se discute a nivel constitucional en cada país; temas en los que parecen converger, al menos en el mundo occidental; temas importantes para América Latina; temas importantes para México.

Constitucionalismo en diferentes niveles; legitimación del autoritarismo a través de la Constitución; tensión entre democracia y Constitución.

Migraciones transnacionales de los derechos humanos; recepción jurídica de miradas despatologizadoras (salud mental, derechos del paciente, identidad de género, muerte digna, aborto, entre otras cuestiones); nuevos derechos, nuevos sujetos de derechos; reconocimiento de derechos de grupos en situación de desventaja; empoderamiento de los movimientos sociales; efectivización de los derechos ya reconocidos (pueblos indígenas, mujeres, niños). Hasta aquí la síntesis de las propuestas de dichos autores.

El Pacto por México,⁴² suscrito al inicio del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto por el Ejecutivo Federal con los tres partidos políticos que habían recibido mayor votación en la contienda electoral de 2012, estableció los siguientes acuerdos: 1) Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades; 2) Acuerdos para el Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad; 3) Acuerdos para la Seguridad y la Justicia; 4) Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; 5) Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática. Sin duda alguna que el conjunto de reformas constitucionales y legales, así como la expedición de nuevos ordenamientos legales, constituyen una cantidad de cambios constitucionales sin precedentes en la historia de México y de las demás naciones democráticas. La negociación, concertación y acuerdos políticos que materializan los compromisos adoptados en el Pacto por México, por su carácter refundacional, al actualizar numerosas decisiones políticas fundamentales, tardarán en ser instrumentados y fructificar, pero también en ser reconocidos en su dimensión histórica.

Una manera más de apreciar el cambio constitucional puede ser adoptar los temas a partir de los cuales una obra clásica, el *Derecho constitucional mexicano* de Felipe Tena Ramírez,⁴³ analiza el contenido de nuestro derecho constitucional: forma de gobierno (República, democracia, representación); forma de gobierno (sistema federal); estados; municipio; por cuanto a los poderes federales: división de poderes, relación entre sí de los poderes federales, organización y funcionamiento del poder legislativo, del ejecutivo y del judicial, amparo y responsabilidades de los funcionarios públicos.

⁴² *Pacto por México.org*.

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

V. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Si bien es cierto que la forma republicana de gobierno no ha cambiado, la distribución de competencias al interior de nuestro sistema federal está en constante innovación, cuyas modificaciones no necesariamente han sido en un solo sentido, centralizador o descentralizador, sino más bien oscilantes en función de las circunstancias. La colaboración y coordinación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal se ha mantenido a través de una modalidad legislativa desde la introducción de leyes generales,⁴⁴ y actualmente con leyes nacionales.⁴⁵ En el caso de los municipios, las reformas de 1983⁴⁶ y 1999⁴⁷ les han asignado atribuciones exclusivas, formas de organización inter-municipal y de colaboración con los otros poderes y órdenes de gobierno, así como mayores recursos que, desde luego, nunca son suficientes.

La importancia del constitucionalismo local es creciente, no sólo a través de los medios de control constitucional locales, sino por los nuevos derechos que es frecuente que se reconozcan u otorguen. El reto radicará siempre en la respuesta oportuna para materializar o garantizar esos derechos.

Como apreciamos con la distribución de recursos y competencias, la democracia no se circunscribe al ámbito específico de la representación política o de los sistemas electorales, de los cuales ambos han mostrado un fortalecimiento indiscutible, pero me detengo aquí para resaltar, por ejemplo, la ampliación de la base electoral con el derecho de voto de las mujeres,⁴⁸ la reducción de la edad para votar o la reducción de la edad para ocupar cargos de representación popular.⁴⁹ Por cuanto a los sistemas electorales, de un modelo de organización descentralizado y de alguna manera también desorganizado, se pasó a la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral,⁵⁰ la Comisión Federal Electoral,⁵¹ el Instituto Federal Electoral,⁵² en sus diferentes etapas, hasta llegar al actual Instituto Nacional Electoral.⁵³ Además, se pasó de un sistema electoral exclusivamente de mayoría relativa a uno mixto

⁴⁴ La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), de 6 de febrero de 1976 fue la base para expedir la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el DOF de 26 de mayo de 1976.

⁴⁵ Es el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF de 5 de marzo de 2014) o de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (DOF de 29 de diciembre de 2014).

⁴⁶ DOF de 3 de febrero de 1983.

⁴⁷ DOF de 23 de diciembre de 1999.

⁴⁸ DOF de 17 de octubre de 1953.

⁴⁹ DOF de 22 de diciembre de 1969.

⁵⁰ Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1946.

⁵¹ Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951.

⁵² Reformas constitucionales publicadas en el DOF de 6 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993, 19 de abril de 1994, 22 de agosto de 1996 y 13 de noviembre de 2007.

⁵³ DOF de 10 de febrero de 2014.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

con dominante mayoritario en la elección de los diputados,⁵⁴ y un sistema mixto más complejo para la elección de senadores.⁵⁵

En el caso de la justicia electoral, la solución de controversias transitó de los colegios electorales de las Cámaras a un sistema mixto, político y jurisdiccional, integrado por los colegios electorales y el Tribunal de lo Contencioso Electoral;⁵⁶ más tarde, todavía mixto, con el Tribunal Federal Electoral,⁵⁷ para finalmente desaparecer los colegios electorales y establecer medios de control constitucional electoral judicial, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁵⁸ De ahí hemos pasado al control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en la materia electoral, al igual que en todas las demás.⁵⁹

A la división de poderes clásica se ha agregado gradualmente un número, cada vez creciente, de órganos constitucionales autónomos,⁶⁰ con atribuciones exclusivas. Es una expresión del pluralismo político y una respuesta al presidencialismo. El desafío es la eficacia y eficiencia del funcionamiento del gobierno en su conjunto; por cuanto al orden, éste está asegurado por los medios de control constitucional que preservan la escrupulosa observancia de las atribuciones que a cada poder y órgano corresponden.

El artículo 73 constitucional ha sido uno de los instrumentos para el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal —aunque también del Ejecutivo federal—, pero no el único, porque siempre es importante destacar el desarrollo de la Auditoría Superior de la Federación,⁶¹ y de sus equivalentes en los congresos locales.

El juicio de amparo forma parte de una tradición nacional de control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública que arranca desde el Supremo Poder Conservador de 1836, la Constitución de Yucatán de 1840, el Acta de Reformas de 1847, la Constitución de 1857 y la Constitución vigente. En la centuria anterior su transformación estuvo más bien señalada por aspectos organizacionales del Poder Judicial de la Federación respecto de la impartición de justicia en esta materia. Su ampliación en realidad se produce hasta el siglo XXI con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, consecuentemente el bloque y el parámetro de constitucionalidad,⁶² así como con la sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco *vs.* México⁶³ y los criterios jurisprudenciales ya comentados, que nos han traído al control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

⁵⁴ DOF de 6 de diciembre de 1977.

⁵⁵ DOF de 3 de septiembre de 1993.

⁵⁶ DOF de 15 de diciembre de 1986.

⁵⁷ DOF de 6 de abril de 1990 y de 3 de septiembre de 1993.

⁵⁸ DOF de 22 de agosto de 1996.

⁵⁹ DOF de 10 de junio de 2011 y resolución del expediente varios 912/2010.

⁶⁰ El primero de ellos fue el Banco de México (DOF de 20 de agosto de 1993).

⁶¹ DOF de 30 de julio de 1999, 7 de mayo de 2008, 26 y 27 de mayo de 2015.

⁶² *Cfr.* Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2014.

⁶³ Un extracto de la sentencia aparece publicado en el DOF de 9 de febrero de 2015.

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

La inclusión de la denominación servidores públicos,⁶⁴ en lugar de funcionarios públicos, así como la regulación puntual de sus responsabilidades, significó en su momento una nueva concepción de la titularidad de los órganos formales de poder del Estado. Ya en la centuria presente, el Sistema Nacional Anticorrupción⁶⁵ incluye una gama muy amplia de obligaciones constitucionales en materias que van desde la contabilidad pública hasta la justicia administrativa y la fiscalía anticorrupción, que dan cuenta de una permanente actividad para asegurar no sólo el cumplimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de todos los órdenes y niveles de gobierno, sino también transparencia y rendición de cuentas.

Más allá de los temas de estudio abordados por Felipe Tena Ramírez, es importante destacar los nuevos temas que fueron apareciendo en el texto constitucional en las últimas décadas del siglo anterior y los años que van del presente. Es el caso, señalado ya en el estudio académico previamente citado —y que ahora relaciono con los decretos de reforma constitucional correspondientes—, de los derechos fundamentales, tanto individuales como sociales,⁶⁶ y sus medios de protección:⁶⁷ Derechos y autonomía de los pueblos indígenas;⁶⁸ Propiedad y justicia agrarias;⁶⁹ Transparencia y acceso a la información pública gubernamental;⁷⁰ Sistemas de justicia penal y seguridad pública;⁷¹ Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas;⁷² Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas;⁷³ Independencia, gobierno y carrera judiciales;⁷⁴ Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistemas de planeación democrática;⁷⁵ Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado.⁷⁶

⁶⁴ DOF de 28 de diciembre de 1982.

⁶⁵ DOF de 27 de mayo de 2015.

⁶⁶ Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1974 (igualdad ante la ley del varón y la mujer), 18 de marzo de 1980 (derechos de los menores), 3 de febrero de 1983 (protección de la salud), 7 de febrero de 1983 (vivienda digna y decorosa), 28 de enero de 1992 (composición pluricultural de la nación mexicana), 28 de junio de 1999 (medio ambiente adecuado), 7 de abril de 2000 (derechos de niños y niñas), 12 de noviembre de 2002 (educación preescolar), 30 de abril de 2009 (acceso a la cultura), 12 de octubre de 2011 (cultura física y deporte) (interés superior de la niñez), 13 de octubre de 2011 (alimentación nutritiva, suficiente y de calidad), 8 de febrero de 2012 (derecho al agua), 9 de febrero de 2012 (educación media superior), 26 de febrero de 2013 (Servicio Profesional Docente), 17 de junio de 2014 (derecho a la identidad), entre otras reformas.

⁶⁷ Reformas publicadas en el DOF de 6 y 10 de junio de 2011.

⁶⁸ Reforma publicada en el DOF de 14 de agosto de 2001.

⁶⁹ Reforma publicada en el DOF de 6 de enero de 1992.

⁷⁰ Reformas publicadas en el DOF de 6 de diciembre de 1977, 20 de julio de 2007, 13 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2013, 7 de febrero de 2014 y 29 de enero de 2016.

⁷¹ Reforma publicada en el DOF de 18 de junio de 2008.

⁷² Reformas publicadas en el DOF de 7 de mayo de 2008 y 27 de mayo de 2015.

⁷³ Reforma publicada en el DOF de 28 de enero de 1992.

⁷⁴ Reformas publicadas en el DOF de 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996 y 11 de junio de 1999.

⁷⁵ Reformas publicadas en el DOF de 3 de febrero de 1983, 7 de abril de 2006, 5 de junio de 2013 y 10 de febrero de 2014.

⁷⁶ Reforma publicada en el DOF de 20 de diciembre de 2013.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

En consecuencia, si fuese necesario resumir la evolución del texto de 1917 en sus cien años de vigencia podría decirse que ésta ha sido dominada por dos grandes temas: derechos humanos —incluidos los sociales, desde luego— y sus garantías, y organización de los poderes públicos —con énfasis en el control del poder en los años recientes—. Desde luego que esa evolución ha tenido —para usar la comparación de Gargarella— dos máquinas: la política y la economía; mismas que continuarán con su trabajo en los años futuros.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2014.
- ÁVILA ORTIZ, Raúl *et al.* (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- BARRERA, Paulina (coord.), SALAZAR UGARTE, Pedro *et al.* (Revisión y corrección sustantiva), *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Reformas constitucionales 2000-2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2006.
- , *Reformas constitucionales 2006-2012*, México, Secretaría de Gobernación, 2012.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, GALVARRIATO FREER, Aurora (coords.), *Antecedentes históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2009.
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, México, Gallardo Ediciones, 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2016.
- FIX-FIERRO, Héctor, VALADÉS, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico (con sus reformas y adiciones hasta el 7 de julio de 2014 y Propuesta de Ley de Desarrollo Constitucional)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015.
- GARGARELLA, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Argentina, Katz, 2014.
- La Constitución. Análisis rumbo a su centenario. 13 al 15 de abril de 2015. Temas estratégicos del Senado*, t. 7, México, Senado de la República, LXII Legislatura, 2015.

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

- LIRA, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe. Precedido de Nicolás Maquiavelo en su Quinto Centenario por Antonio Gómez Robledo de El Colegio Nacional*, México, Porrúa, 1985.
- Planes en la Nación Mexicana, Libro Uno: 1808-1830, Libro Cuatro: 1841-1854, Libro Cinco: 1855-1856, Libro Seis: 1857-1910, Libro Siete: 1910-1920*, México, Cámara de Senadores, LIII Legislatura, 1987.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, México, Porrúa, 1994.
- , *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- VÁZQUEZ RAMOS, Homero (coord.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Cámara de Senadores, LX Legislatura, 2007.

