

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

Juan Carlos Cervantes Gómez*

Introducción

D

urante el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto se han reformado 154 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de 27 decretos de reforma, algo sin precedentes, lo que implica que el presente período ha sido el más prolífico en materia de reformas constitucionales. Lo cual constituye un hecho de la mayor relevancia política, pero también jurídica, razón por la que resulta sumamente necesario llevar a cabo el análisis del contexto político en el que se presentan estas reformas, las cuales no son sólo las más extensas, sino quizá también las más relevantes en las últimas

* Este artículo también forma parte del libro Historia del tiempo presente. La década de 2010, volumen colectivo de próxima aparición, editado por el INEHRM.

décadas, pues recayeron sobre materias sumamente difíciles en lo que respecta a acuerdos políticos.

Es por lo anterior que en el presente trabajo nos proponemos realizar un análisis retrospectivo del escenario político en el que se desarrollaron las diversas reformas aprobadas en este sexenio. Lo anterior con el fin de identificar cual fue el factor que permitió constituir los acuerdos políticos que se estimaban inalcanzables, en virtud del objeto de los proyectos (materia energética, educación, reforma político-electoral y Distrito Federal) lo cual podría servir como referencia para apoyar la consolidación de acuerdos futuros, relacionados con propuestas sobre materias caracterizadas por generar disenso. Asimismo se propone realizar un breve análisis de algunas de las reformas más importantes del sexenio, a fin de conocer sus contenidos y alcances.

Este trabajo se desprende de la ponencia presentada en el Curso Anual México 1917-2017, que llevó a cabo el Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), en el marco de la conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual participó la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

La reforma de la Constitución

Previamente a entrar al análisis del escenario político en el que tuvieron lugar las reformas de este sexenio, es necesario establecer las características que presenta nuestro proceso de modificación a la Constitución, ya que esto nos permitirá determinar el calado de los acuerdos políticos que son necesarios para consolidar una reforma a la Carta Magna.

En relación con lo anterior comenta Ignacio Burgoa que casi todas las constituciones del mundo prevén su *reformabilidad*, lo que considera la modificación de sus preceptos respecto de aquellos puntos normativos que no versen sobre los principios que componen la esencia o sustancia del orden por ellas establecido. Asimismo agrega que toda reforma a la Constitución debe tener una justa causa, o sea, un motivo y un fin que realmente responda a los imperativos sociales que la reclamen; ya que sin esta legitimación, cualquier cambio que se adicione no sería sino un mero subterfugio para encubrir, tras la apariencia de una forma jurídica, todo propósito espurio, antisocial o demagógico.¹ De los

1 BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª edición, Porrúa, México, 2002, p. 377.

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

anteriores comentarios se desprende que las constituciones pueden ser reformadas siempre y cuando no sea en su esencia y esta modificación sea en favor de los intereses sociales.

Los textos constitucionales en tanto normas supremas constituyen el vértice de todo el sistema normativo y político de un Estado, razón por la cual deben estar acordes con las realidades políticas, sociales y económicas que enfrentan, por lo que es deseable su modificación; lo cual sin embargo, se estima debe ser excepcional. Es así que debe tomarse en cuenta que no todos los sistemas constitucionales son modificados de la misma forma; en algunos sistemas las modificaciones son realizadas a través de precedentes judiciales constitucionales o normas secundarias de que se desprende en forma directa de la Constitución, no obstante en nuestro sistema la modificación debe tener lugar en el propio texto constitucional y ser realizada por el denominado órgano reformador de la Constitución, lo que implica un proceso agravado para su modificación. Lo anterior con el fin de evitar modificaciones que no respondan a los intereses y realidades de los integrantes del Estado.

Si bien como lo comenta Ignacio Burgoa el peligro de que la regla no responda a la realidad, de que el Derecho positivo no sea sino un obstáculo para la evolución social progresiva y un factor de infelicidad popular, *se agiganta cuando el ordenamiento reformable es la Constitución, ya que ésta organiza el ser y el deber ser de las sociedades cristalizado preceptivamente sus más caros anhelos y tendencias*,² no obstante la Constitución como ya se señaló debe ser modificada por excepción y generando un acuerdo con una mayoría lo suficientemente amplia para tratar de garantizar su legitimidad.

A fin de evitar la disociación entre realidad y derecho se ha implantado en los ordenamientos constitucionales como el nuestro, un sistema para su reforma y adición basado en el principio de la rigidez constitucional, el cual no siempre ha dado los resultados esperados, consistentes en que cualquier modificación de la Constitución sea ampliamente ponderada y meditada y tenga una motivación real.³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se inscribe en el tipo de constituciones rígidas, lo que supone que se necesita formar un alto grado de acuerdo para poder modificarla, en nuestro caso se requieren dos terceras partes de los Legisladores presentes en las sesiones del Congreso de la Unión de ambas Cámaras para poder modificarla.

2 BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 378.

3 *Ibidem*, p. 378.

Es así que podemos afirmar que el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135, toma como referente el denominado principio de rigidez constitucional. En relación con esto Ignacio Burgoa señala que para modificar la Constitución se requiere *seguir un procedimiento especial*, con lo que se evita *la posibilidad de que la Ley Fundamental sea alterada en forma análoga con las leyes secundarias*.⁴ Lo anterior resulta básico para preservar la esencia y valores fundamentales del sistema constitucional, ya que si bien en ocasiones las modificaciones son ineludibles, esto no debe significar el trastocamiento de los valores elementales en los que se cimienta el Estado, así como de los intereses de los ciudadanos o peor aún la vulneración de sus derechos fundamentales.

En relación con la rigidez constitucional, Sergio Díaz Ricci señala que ésta constituye un *elemento de que se vale el constituyente para asegurar políticamente el resultado y perdurabilidad de su obra y jurídicamente para establecer la supremacía del texto constitucional sobre otras normas*, el citado autor agrega que este fin se busca estableciendo *un procedimiento dificultado para modificar válidamente las disposiciones constitucionales*.⁵ En el caso de nuestra Constitución la rigidez consiste en, además de elevar el rango de votación necesaria en el ámbito de las cámaras federales, incluir la participación de los órganos legislativos locales en su papel de representantes de los elementos que conforman la federación.

Señala Díaz Ricci que la rigidez alude a una cualidad que se manifiesta en algunas constituciones escritas, ya que sólo en éstas puede presentarse, y agrega que la aplicación de esta terminología en materia constitucional es obra del autor irlandés James Bryce que en 1901, en su trabajo *Studies in History and Jurisprudence*, propuso clasificar las Constituciones en flexibles y rígidas, clasificación que se basa en la facilidad o dificultad que existe para modificar la Constitución; Díaz Ricci considera que en el sistema flexible no se reconoce una jerarquía en las fuentes del derecho, mientras que el sistema rígido se funda en un principio jerárquico de la fuente.⁶ En el anterior comentario se evidencia la importante relación entre supremacía constitucional y rigidez, relación que impide que la norma vértice del sistema, que es la Constitución, sea modificada en forma ordinaria y desmesurada, lo cual implicaría la

4 BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. cit.*, pp. 367-368.

5 DÍAZ RICCI, Sergio, Rigidez constitucional. Un concepto toral en CARBONELL, Miguel, (Coord.) Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015, pp. 551-552.

6 DÍAZ RICCI, Sergio, Rigidez, *Op. cit.* p. 553.

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

alteración constante de la esencia del sistema en su conjunto, lo que desde luego traería aparejada la inestabilidad política y jurídica, que podría generar inestabilidad económica y social.

En pos de contar con un régimen sólido que dé certeza a los miembros que conforman el Estado, se ha generado este tipo de sistemas, que parten de normas escritas en los que la supremacía es fundamental, pues su modificación impacta en forma determinante al sistema en su totalidad. No obstante las modificaciones en ocasiones se tornan sumamente necesarias, por lo que las normas que rigen el sistema constitucional, como cualquier otro ordenamiento deben adaptarse a la realidad que enfrentan, es por esta razón que en las constituciones escritas se debe procurar únicamente incluir los principios básicos de organización y funcionamiento del Estado.

En el caso de nuestro texto constitucional, es de advertirse que desde 1917 se le han incorporado un gran cumulo de disposiciones esencialmente reglamentarias, que bien podrían tener cabida en la legislación secundaria, lo cual puede considerarse el origen de un importante problema, en virtud de que estas materias no necesariamente esenciales, presentan menos resistencia al paso del tiempo, que las normas que conforman el fundamento del Estado, por lo que requieren de más modificaciones, lo que en gran medida explica el gran número de reformas que se han hecho a nuestra Constitución.

Es así que observamos que la constitución, en un sistema como el nuestro, es una constitución viva, es decir es una norma que debe adaptarse a las realidades políticas, sociales y económicas que enfrenta, no puede quedar inerte frente a los cambios que se presentan ordinariamente.

En algún momento de nuestra historia constitucional, se consideró que la rigidez constitucional fue atenuada de facto en virtud de la mayoría con la que contó el Partido del Presidente de la República en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas Locales, lo que le permitió generar muchas modificaciones, sin embargo con las propias reformas constitucionales que tuvieron como objeto generar pluralidad y limitar la sobre representación en el Poder Legislativo, hoy es indispensable contar con un importante consenso cuando menos al interior de las Cámaras federales, para poder lograr una reforma a la Constitución. El objetivo final de este consenso no es sólo superar la votación calificada, sino que dota de legitimidad a la posible modificación. La concreción de acuerdos de alto nivel para modificar la Constitución implica la observancia del llamado

principio democrático que en el proceso de reforma constitucional opera de acuerdo con Manuel Aragón como un principio legitimador *de* la Constitución, es decir, *como principio de congruencia entre la soberanía del pueblo y el Estado democrático que el pueblo, a través de la Constitución establece, pero también como principio de validez del constituyente mismo, es decir, como modo de expresión no de la voluntad del Estado, sino de la voluntad del propio soberano.*⁷ Es así que el soberano es capaz de modificar el orden constitucional que ha construido, y establecer uno enteramente nuevo si en el futuro cambia su voluntad, sin embargo se requiere de la máxima expresión del principio democrático para lograr este cometido, ya que actualmente se requiere un alto nivel de votación y acuerdo para lograr una modificación a la Constitución, lo cual debe hacerse tomando como referencia la voluntad del soberano, es decir el pueblo. Lo cual desde luego implica un ejercicio democrático sumamente arduo, pero que bien llevado a cabo trae consigo una gran legitimidad para la reforma.

Hoy observamos desde el interior del Poder Legislativo que es sumamente complicado lograr una modificación constitucional; no es fácil que los representantes populares, se pongan de acuerdo y logren consensos y mucho menos cuando está de por medio una modificación al texto fundamental que rige la vida política y desde luego la vida social de este país, no es algo sencillo en virtud del gran número de intereses y puntos de vista políticos, sociales y económicos que giran en torno a la organización y funcionamiento del Estado.

En la actualidad, previamente y durante el desarrollo del proceso de reformas a la Constitución, se requiere generar un amplio consenso, para que las modificaciones que lleguen a tener nuestro texto fundamental, estén acordes con la opinión de la mayoría, sino con la unanimidad de la población, si con la mayoría de las formas de pensamiento político que existe en el país. Ahora bien, los consensos que se requieren son muy difíciles de conseguir, lo cual deriva de la gran heterogeneidad de la población, y por lo tanto de sus representantes, a lo que debemos agregar que en la historia constitucional nacional permanentemente se ha observado una importante polarización. La pluralidad en la representación es algo fundamental para endurecer el proceso de reformas de la constitución, la cual se fortaleció con la adición de límites a la sobrerrepresentación en la década de los 90, ya que primero se dispuso en 1993, durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas que en ningún caso un partido podría contar con más

7 ARAGÓN REYES, Manuel, Constitución Democracia y control, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 23.

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

de 315 diputados electos, ya sea por el principio de mayoría o por el principio de representación proporcional,⁸ posteriormente en 1996 se dispuso, ya en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, que ningún partido podría contar con la representación de más de 300 diputados electos por ambos principios,⁹ cambios que resultaron fundamentales para impedir la modificación constitucional por una sola fuerza política.

Con la actual cláusula de sobrerrepresentación, es necesario contar con alrededor de 334 votos a favor, (tomando en cuenta la composición total de la Cámara de Diputados) si a eso le sumamos que desde 1997, ningún Partido Político ostenta la mayoría absoluta en el Congreso, las posibilidades de modificar la Constitución, se redujeron en forma importante, desde esa época es imposible que un sólo Grupo Parlamentario pueda realizar por sí solo dicha modificación, con lo que quedó garantizada la pluralidad de una decisión constitucional modificatoria.

Antecedentes de las reformas constitucionales del Sexenio

El sistema político constitucional, presenta una de las mayores transformaciones en 1977, con la reforma política que impulsó el presidente López Portillo, mediante la cual se inició la modificación de la organización y la estructura del Congreso y se generó una apertura para diferentes formas de pensamiento político, para que pueda haber mayor representación y mayor pluralidad en el Congreso de la Unión. Con esta gran reforma aparecen los diputados de representación proporcional, los primeros 100, que posteriormente en 1986 se incrementarían a 200, lo cual resulta sumamente importante para generar pluralidad al interior de las Cámaras.

No obstante como se ha comentado a partir de 1997 se presenta un nuevo escenario político y normativo que dificulta las modificaciones constitucionales, el cual se caracterizó por un Congreso sumamente dividido en el que se presenta por primera vez enfrentamiento muy marcado entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, que a su vez tiene expresión al interior de la Cámara, a través de los desacuerdos del grupo mayoritario y los grupos de oposición. La postura de la opción, que contaba con la mayoría de los votos en la Cámara,

8 Diario Oficial de la Federación del 3 de setiembre de 1993, p. 3.

9 Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, primera sección p. 4.

era de cierta confrontación con el Presidente de la República; en ese momento amenazaba con no autorizar sus salidas a visitas internacionales, además se presentaron intentos de modificar radicalmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, asimismo es de destacar una actitud reclamante al momento de contestar el informe de Gobierno del Presidente, algo sin precedentes. Por su parte el Presidente Ernesto Zedillo advertía la posibilidad de vetar el Decretero de Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. No obstante lo anterior, en el Gobierno del Presidente Zedillo, se llevaron a cabo 77 reformas a la Constitución, el mayor número hasta ese momento.

En el sexenio de Vicente Fox, un presidente de la República por primera vez de un partido distinto al que había ostentado el gobierno durante más de 70 años, enfrentamos un nuevo contexto en el que el presidente es un hombre emergido de la oposición, por primera vez tenemos ese relevo, ya no es oposición, desde ese momento paso a ser el partido en el gobierno. Este gobierno contó con un importante aval democrático, proveniente de una contienda electoral sumamente cerrada.

No obstante la legitimidad del Presidente Fox, este Gobierno no contaba con la mayoría suficiente para poder impulsar acuerdos políticos importantes, al interior del Congreso, lo que se reflejó en gran medida en el número de reformas constitucionales aprobadas en ese sexenio, 31 reformas, lo que queda muy por debajo de la expectativa de cambios en el sistema político que se generaron en ese periodo.

En el periodo del Presidente Calderón, se reduce en forma importante el margen con el que gana la elección, lo que genera un déficit en su legitimidad, no obstante logra el impulso suficiente para consolidar un total de 110 reformas constitucionales, cantidad que no tenía precedente. En este periodo se observa que el gobierno de la República busca enfrentar la situación adversa, mediante la consolidación de cambios en el sistema político-constitucional, lo que implicó un alto nivel de negociación y búsqueda de conceso.

El Presidente Calderón tiene el acierto de proponer relevantes reformas en materia política, pero gran cantidad de sus propuestas se quedan en el tintero. Resulta evidente que el Presidente tiene que ceder mucho en sus posiciones originales para lograr modificaciones constitucionales, lo que desde luego fue fundamental para lograr el consenso necesario para lograr los acuerdos políticos que implican modificaciones de ese calado. Si bien la legitimidad electoral de un gobierno es fundamental para lograr acuerdos en torno a la reforma de la Constitución, este

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

déficit no implica que las reformas conseguidas carezcan legitimidad, ya que el procedimiento agravado tiene fundamentalmente como fin fortalecer la legitimidad de las reformas constitucionales; por lo que se requiere una mayoría sumamente amplia para sacarla adelante; ya que se busca el acuerdo con el mayor número de representados, que es el pueblo, al final la Constitución es la norma que nos damos a nosotros mismos a través de nuestros representantes.

Es de destacar que en la medida en que los representados consideren que la norma que se les está imponiendo es justa, habrá legitimidad; ya que cuando una parte importante de la población, a quien va dirigida, considera que es injusta, pone en entredicho la idoneidad de la norma constitucional. Por eso es muy importante garantizar la legitimidad de las modificaciones constitucionales, la legitimidad es necesaria, para que la norma sea acatada; una norma que no cuenta con legitimidad, genera oposición para su cumplimiento. Es así que resulta claro que cuando la norma se impone en contra de la voluntad de la mayoría genera inconvenientes relativos a su cumplimiento; en la medida en que una ley no se considera legítima, el destinatario buscará vías para evitar su cumplimiento.

En los sistemas en los que se llevan a cabo procesos de modificación constitucional y legal, caracterizados por la alta participación y por tanto democráticos, se observa que el grado de cumplimiento de las decisiones legislativas es mayor. Es por lo anterior que resulta sumamente importante dotar de legitimidad a las modificaciones legislativas a fin de que sean observadas, cuanto más en el caso de la Constitución, que es la norma eje, de la cual se desprende el resto del sistema normativo.

Debe hacerse notar que la importante transformación en materia político constitucional que se presentó en los últimos años, en gran medida es producto de cambios previos que se fueron presentado paulatinamente, particularmente en materia política que hicieron posible transformar no sólo a los órganos del Estado y su conformación sino también a los procesos de toma de decisiones. No obstante es de advertir que a pesar de estos grandes avances en materia política, estos no han impactado lo suficiente en el ámbito local. En el caso de los congresos locales, que teóricamente son un factor fundamental para la modificación constitucional, no se observa aun, una integración plural que les permita erigirse como contrapesos de los Ejecutivos estatales o de la Federación, es así que los órganos legislativos locales nunca han detenido una reforma constitucional federal, lo cual evidencia que algunos aspectos del proceso reformador se han mantenido inertes.

Finalmente se debe apuntar que en contraste con el anterior gobierno, ya en el Sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, electo por el 38% de la votación emitida, y por tanto dotado de una mayor legitimidad y desde luego de un importante bono democrático, los concesos se presentaron en forma muy distinta, ya que ésta situación permitió al actual gobierno un mayor margen de acción y un rango mayor de alcances, lo que vemos reflejado no sólo en las 154 reformas constitucionales, en lo que va del sexenio, sino también en la importancia de los temas que fueron objeto de debate y modificación. La construcción de concesos en esta Administración se da a partir de un instrumento político sin precedentes, el llamado Pacto por México que por su importancia requiere un análisis independiente, el cual a continuación realizaremos.

La importancia del Pacto por México en las reformas constitucionales

Como ya se comentó derivado de diversos factores, incluido por supuesto una fuerte y exitosa campaña electoral, el Presidente Peña Nieto inicia su sexenio con un margen de aprobación altísimo. Sin embargo eso no es suficiente, como ya se ha analizado, para lograr con el sólo apoyo de su Partido las reformas constitucionales de gran magnitud que proponían redimensionar la estructura del Estado mexicano, es por lo que se hace uso de un recurso aparentemente novedoso el Pacto por México, el cual tiene antecedentes en los importantes pactos de la era de los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo,¹⁰ los cuales se caracterizaron por suscribirse, con los representantes de los factores reales de poder, cúpulas sindicales y empresariales, organizaciones que eran capaces de influir determinadamente en la política económica del país y en general en cualquier gran decisión, capacidad con la que no contaban entonces los partidos políticos.

No obstante, el Pacto por México constituye un acuerdo distinto en materia

10 El 14 de diciembre de 1987 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado anunció el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con el propósito de detener el crecimiento inflacionario para evitar la pérdida del poder adquisitivo de la población y el aumento del desempleo. El 1 de diciembre de 1988, ya en el Sexenio del Presidente Salinas, el PSE se transformó en Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) para abatir el alto índice de inflación. A finales de 1995, con el Presidente Ernesto Zedillo, se suscribió un pacto con objetivos similares a los de sus antecesores; el llamado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE).

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

política en nuestro país, ya que éste implica el acercamiento y negociación con, ahora sí, los principales partidos políticos del país. El Pacto es producto en gran medida de una intensa y hábil negociación pero también de la legitimidad electoral que obtuvo el actual gobierno. Al respecto señala Héctor Zamitis que los primeros 100 días del gobierno del Presidente Peña Nieto se caracterizaron por la aprobación y el entusiasmo, ya que cuando asumió la presidencia del país las expectativas eran descomunales e iban más allá de su joven y carismática figura, pues ya había logrado mantener y acrecentar su capital político, tanto por el discurso inaugural de su gestión como por la firma, el 2 de diciembre (al día siguiente), del Pacto por México, asimismo el autor afirma que esto se consideró como un acierto del presidente *en el campo de la estrategia política*; ya que el hecho de haber conseguido sentar en una misma mesa a la oposición de derecha y de izquierda con el partido en el poder para suscribir un pacto fue el mayor logro.¹¹ El sólo hecho de sentar a los dirigentes de los partidos políticos más importantes del país y acordar, cuando menos, líneas muy claras y estratégicas para avanzar en materia económica, política y desde luego en materia de modificaciones legales y constitucionales, constituyó un evento sin precedentes.

José Murat señala que el Pacto surge de los acercamientos que se dieron entre sus actores desde las campañas presidenciales, con pláticas informales, en las que se analizaron y contrastaron las plataformas de gobierno de los candidatos a la presidencia, teniendo claro que el objetivo del pacto era que *ganara quien ganara*, se pudieran elaborar y después debatir y aterrizar por los órganos constitucionales una agenda de reformas que exigía no un partido ni un candidato, sino el país entero, luego de una parálisis legislativa en temas sustantivos de fondo.¹²

De acuerdo con Pablo Cabañas, este Pacto es el compromiso que adquirían el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática para lograr aprobar un conjunto de reformas por unanimidad, de los 95 acuerdos incluidos, 90 tenían que iniciarse en 2013, destacando que la mayor parte de estos impactaban en el Congreso de la Unión,

11 ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del pacto por México en ZAMITIZ GAMBOA, Héctor (Coord.) Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ediciones La Biblioteca S. A. de C.V., México, 2016, pp. 145-146.

12 MURAT, José, *Pacto por México: de la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, p. 16.

con un total de 61, en contraste con 29 del Ejecutivo.¹³ Por su parte José Murat define al Pacto por México como el mayor instrumento de concertación política de la época moderna, fundamental para avanzar en las reformas estructurales, ya que los esfuerzos para llevarlas a cabo eran frenados sistemáticamente, al priorizar los programas de partido por sobre las necesidades nacionales, esta parálisis legislativa se tradujo en un estancamiento económico y en un creciente desencanto ciudadano;¹⁴ el mencionado autor considera que el pacto por México, buscaba actualizar y compatibilizar el andamiaje jurídico, su ingeniería constitucional y legal, con el de las democracias más avanzadas para crear con resultados en el corto, en el mediano plazo y en el largo plazo, las bases de un país con crecimiento sostenido, justicia distributiva, estado de derecho, seguridad pública, transparencia administrativa, y en general calidad del gobierno.¹⁵

Las modificaciones que se desprenderían de este instrumento serán lo que lo consolidarían como un instrumento sin referentes en la historia política de nuestro país. El Pacto por México implicó cinco acuerdos generales:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

Estos cinco ejes implicaban un número importante de reformas para poder cumplir con los objetivos trazados, muchas de las cuales fueron aprobadas en lapsos muy breves, de lo cual da cuenta Héctor Zamitis, al mencionar que en el primer informe de gobierno del Presidente Peña Nieto se podía reconocer su audacia por haber consensuado con la oposición en nueve meses más renovaciones que las obtenidas en 12 años por el panismo.¹⁶

No obstante su importancia, el Pacto ha sido cuestionado por su aparente déficit de legitimidad, pues las decisiones colectivas que se generaron entre los

13 CABAÑAS, Pablo, Expectativas y presiones del Pacto por México, en FIGUEIRAS TAPIA, Leonardo, (Coord.) *El Pacto por México y la comunicación política*; UNAM, Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información: Leea Estrategias Corporativas, México, 2015. p. 62.

14 MURAT, José, *Op. cit.*, p. 17.

15 *Ibidem*, p. 16.

16 ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, *Op. cit.*, p. 146

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

participantes, no fueron producto de un proceso deliberativo democrático, ya que no se previeron mecanismos de participación que dieran acceso a la mayoría de los grupos de interés o bien destinatarios de los grandes cambios. Si bien en torno al Poder Legislativo se ha estimado la existencia de una crisis en materia de representación; el hecho es que éste sigue contado con instrumentos para difundir sus mensajes y lograr una interacción con los sectores involucrados en sus acciones legislativas, algo de lo que careció la conformación de acuerdos derivados del Pacto por México.

Como lo destaca Héctor Zamitiz el Congreso desde la alternancia en la presidencia en el 2000, había desempeñado un lugar central debido a la pérdida de dominio sobre la producción legislativa a cargo del Presidente; sin embargo, los procesos legislativos que derivaron del Pacto ocasionaron algunos cambios tales como: Una nueva proactividad del Presidente, la aparente reactividad del Congreso debido al control ejercido de la agenda legislativa por el titular del Ejecutivo, que incorporó temas prioritarios de su programa de gobierno. Como se evidencia en el anterior cometario, el Presidente de la República asumió nuevamente un rol fundamental, lo que desde luego le permitió generar una mayor presión sobre los partidos políticos que habían suscrito el Pacto y éstos a su vez sobre sus grupos parlamentarios, lo cual dio lugar a diversos cuestionamientos en torno a la legitimidad de la participación de éstos en forma directa en el Poder Legislativo, lo que generó la impresión de que el Congreso sólo se encargó de legitimar acuerdos que ya habían sido concebidos, sin mayor análisis ni debate.

Pedro José Zepeda destaca que el pacto no estuvo exento de tensiones en las relaciones entre los legisladores y sus partidos, así como entre éstos y el Poder Ejecutivo; por otra parte comenta que la ruptura del Pacto impidió concluir dicho proceso y, lo más grave, garantizar que su instrumentación se tradujera en mayor eficiencia y credibilidad en el gobierno y en beneficios concretos para la población.¹⁷ No obstante que el Pacto no pudo concretarse a cabalidad, dejando la percepción de que los beneficios no fueron los ofrecidos; es innegable que el Pacto por México constituyó un instrumento eficaz que abrió el camino para una serie de reformas constitucionales y legislativas que dan cuenta de la actualización del marco normativo a través del sistema de representación política; sin embargo pareciera necesario generar procesos más claros para estable-

17 ZEPEDA, Pedro José, "El pacto por México; un intento de gobierno de coalición". Cuaderno de Investigación Núm. 32. Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Mayo 2017, p. 6

cer este tipo de acuerdos, que suponen un plan de gobierno de largo alcance, a fin de dotarlos de contenido democrático, transparencia y participación, que redundara en mayor legitimidad, la cual desde luego tendrá que ser convalidada ampliamente en el seno de los Órganos Legislativos. A fin de cumplir con este cometido las actuales previsiones constitucionales en materia de gobiernos de coalición pueden constituir la alternativa idónea.

Reformas del Sexenio

Los avances que se tuvieron en la concreción de los acuerdos derivados del Pacto son sumamente relevantes; es así que durante el primer año de la LXII Legislatura, de 38 iniciativas enviadas a la Cámara de Diputados por el Presidente de la República los diputados aprobaron 34, dejando sólo 4 pendientes y desecharon una;¹⁸ estos resultados desde luego derivan de los importantes acuerdos que se generaron en torno al Pacto, pero también de la importante presión que el Ejecutivo ejerció sobre los grupos parlamentarios en el Congreso. Conforme a lo acordado en el seno del Pacto Por México, en los primeros 20 meses del sexenio se aprobaron 11 reformas: la laboral, la educativa; la de telecomunicaciones y radiodifusión, la hacendaria, la financiera, en materia de transparencia, la energética y, la política-electoral, se promulgó una nueva Ley de Amparo, se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales y se aprobó la reforma en materia de competencia económica; posteriormente se sumarían la reforma política del Distrito Federal y la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción.

Como ya se ha comentado el Pacto permitió avanzar en una gran cantidad de reformas, muchas de ellas constitucionales de gran impacto, sin embargo al ser imposible tratar cada una de ellas con el rigor necesario, a continuación realizaremos comentarios generales sobre algunas de las más relevantes.

Es así que podemos señalar que la reforma energética; constituyó para muchas administraciones un objetivo imposible de lograr; modificar las reglas en materia de energéticos en el país había sido un cometido sin éxito de distintas administraciones; es por esto que la mencionada reforma constituye quizá el mayor objetivo del actual Gobierno. Esta modificación constitucional implica un cambio radical de paradigma en la materia, ya que se abre la posibilidad para que los particulares, aun los extranjeros, participen en labores de explora-

18 ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, *Op. cit.*, p. 152.

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

ción y extracción en materia de hidrocarburos. Es de destacar que el proceso de reforma mediante el cual se llevó a cabo esta modificación constituyó uno de los más polémicos y fue causa de importantes desencuentros entre legisladores y sus partidos.

En materia educativa, también tenemos una gran reforma, la cual era impensable; hablar de modificaciones al sistema educativo nacional constituyó por muchos años un debate irrealizable. Sin embargo, esta materia constituía un rezago sumamente negativo para el desarrollo del país para su viabilidad. Razón por la que en este Sexenio se propuso atender la urgente necesidad de modificar las reglas fundamentales que organizan al sistema educativo del país, a fin de que constituyera un cimiento para el avance económico social y político. La reforma Constitucional educativa establece que el Sistema Educativo Nacional contará con elementos que impulsen su mejoramiento; asimismo a través de ésta se busca establecer la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), órgano máximo en materia de evaluación.

En materia de gobernabilidad democrática, hubo ocho acuerdos dedicados a temas como el gobierno, la toma de protesta del Presidente de la República, partidos políticos y elecciones, la reforma a la Ciudad de México, la elección de legisladores federales y locales, y de presidentes municipales; asimismo se hicieron propuestas importantes sobre medios de comunicación, en especial en lo relativo a campañas electorales. En este punto abordaremos las que consideramos más importantes para la vida política del país.

En materia político-electoral las reformas se vienen construyendo desde 1965, pasando por la gran reforma política de 1977 y desde luego la de 1996, lo que evidencia un importante avance en la materia, es así que derivado de estos cambios constitucionales tuvieron lugar los primeros gobiernos de alternancia y una muy marcada pluralidad en el Congreso de la Unión, así como un órgano electoral autónomo que ha sido fundamental para mejorar el nivel de percepción en torno a la legitimidad de los comicios electorales. No obstante resulta evidente que la posibilidad de perfeccionar nuestro sistema político electoral no está agotada.

La reforma política aprobada en 2014 implicó importantes modificaciones en materia política electoral, de las cuales a continuación describimos las más relevantes. Las modificaciones al régimen político, implican, la incorporación de los

Gobiernos de Coalición en cualquier momento del mandato del Presidente de la República; la Ratificación de los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y **Crédito Público**, **reelección** consecutiva de Legisladores, la reelección Consecutiva de los Miembros de los Ayuntamientos, la creación de una Fiscalía General de la República Autónoma, asimismo se prevé la Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Cámara de Diputados y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública por parte del Senado de la República, la reforma prevé una reducción del período entre la celebración de las elecciones y la toma de protesta del Presidente de la República. A partir de 2024, la toma de protesta del Presidente de la República será el primero de octubre.

Por otra parte las modificaciones a los órganos y normas electorales implicaron la transformación del Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE) encargado de organizar las elecciones federales, y en determinados supuestos, las elecciones locales. La reforma otorgó al INE facultades para organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, garantizar que los candidatos independientes obtengan acceso a tiempos en radio y televisión, y organizar las consultas populares.

La reforma dotó de facultades al INE para designar y remover, en su caso, a los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), reforma muy cuestionada por su sentido contrafederalista. Por otra parte estableció la transformación de los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales de carácter local, independientes de los Poderes Judiciales de las entidades federativas y con facultades para resolver controversias derivadas de los procesos electorales locales. También a través de la reforma electoral se crean nuevas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial, pasa de cinco a siete, con esto se pretende tener mayor cobertura en materia electoral; ahora con la centralización de la actividad electoral se tendrá que contar con mucho más infraestructura. Asimismo, se elevó un punto porcentual el umbral para mantener el registro como partido político, pasando de dos a tres por ciento de la votación válida en la elección inmediata anterior.

Se modificó el sistema de coaliciones entre los partidos políticos para participar en una elección, estableciéndose tres tipos: totales, parciales y flexibles. La reforma establece la obligación de transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas relativas a las preferencias electorales que se difundan, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión. La reforma también establece

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

la obligación de los partidos políticos de garantizar que el cincuenta por ciento de sus candidaturas a legisladores federales y locales sean ocupadas por mujeres. Asimismo se prevé que todo ciudadano que reúna el porcentaje de firmas de apoyo necesario será registrado por los órganos del INE como candidato.

Por otra parte se establece un Sistema Nacional de Fiscalización a cargo del INE que comprende las elecciones federales y locales, a los partidos nacionales y locales y a los candidatos independientes. Se incorporan nuevas causales para declarar la nulidad de elecciones federales y locales en tres casos específicos de violaciones graves, dolosas y determinantes: cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, y cuando se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

En materia de telecomunicaciones, la reforma constitucional da los parámetros para el otorgamiento de las concesiones, con el fin de eliminar barreras y permitir la entrada de nuevos competidores; asimismo se estableció al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

En materia de competencia económica, es de destacar que la reforma constitucional creó dos nuevas agencias nacionales, con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, este último es la autoridad que ejercerá en forma exclusiva sus facultades en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. La reforma constitucional buscó consolidar a ambas agencias, para lo cual se les otorgó nuevas facultades para ordenar medidas para eliminar barreras a la libre competencia y la competencia económica; regular el acceso a insumos esenciales; y ordenar la desincorporación, en casos particulares de Agentes Económicos.

Otra importante reforma la constituye la Reforma en Materia de Transparencia, a través de la cual se amplió el número de sujetos obligados que deberán transparentar su información, por lo que ahora se podrá conocer la información que poseen los partidos políticos y sindicatos, así como los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno. La reforma fortalece al Instituto Federal de

Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), (ahora Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en virtud de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 4 de mayo de 2015) al otorgarle autonomía constitucional y al establecer que sus determinaciones tienen el carácter de definitivas e inatacables. Asimismo se establecen bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y la Ciudad de México. La reforma también estableció la obligación del Instituto de actuar conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. También se establecieron facultades para el Instituto con el fin de interponer acciones de inconstitucionalidad, así como para revisar las determinaciones que tomen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que lo ameriten.

Con la reforma Política de la Ciudad se determinó que la Ciudad de México siguiera siendo la capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión; no obstante se le da una dimensión especial a la Ciudad; no es un estado de la República, es una entidad federativa, pero con características sumamente particulares al ser la capital política del país; ahora constituye una entidad con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y su organización política y administrativa, al establecer la facultad para darse su propia constitución política.

Asimismo se suprimió la atribución del Senado de la República para designar al titular del órgano de gobierno de la Ciudad de México, en caso de remoción, lo que implicaba una especie de desaparición de poderes en la Ciudad de México. Sin embargo, con la reforma se evita esa posibilidad; ahora el Ejecutivo Local otorgará a indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común, algo sumamente relevante y que coincide con la naturaleza de cualquier Ejecutivo, ya sea Federal o local. Con respecto al régimen interior de la Ciudad, se adopta la forma de gobierno Republicano, Representativo, Democrático y Laico que no tenía antes.

Ahora con la reforma se avanza mucho en materia de representación en la Ciudad de México, no se alcanzan los niveles que consideramos óptimos, pero el avance es importante y constituye una redimensión de las instituciones políticas locales. Se dispone que el órgano legislativo se deposite en el Congreso Local de

Situación política y Reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto

la Ciudad de México, al cual se le dan atribuciones sumamente relevantes, como revisar la Constitución de la Ciudad de México, que es una competencia consustancial del nivel local; se convierte en la revisora de la cuenta pública y se recoge la facultad para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Ciudad.

Se atribuye al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la titularidad del Poder Ejecutivo local, que será electo con votación universal libre, secreta y por un período no mayor de seis años, con las facultades establecidas en la Constitución local; se deposita también el Poder Judicial, en el Tribunal Superior de Justicia y en el Consejo de la Judicatura y en toda la estructura jurisdiccional ya existente; se establecen las características generales de la Administración Pública, ya con la nueva lógica en materia de representación y de autonomía en materia local.

Una característica sumamente relevante de la reforma en comento la constituye el principio de división territorial que se establece para su organización política y administrativa; se integra por un alcalde y un consejo entre 10 y 15 miembros, es decir habrá concejales, muy similares a los municipales. A estos órganos les corresponderá aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones, el cual se enviará al Jefe de Gobierno para que lo integre al presupuesto que remita al Órgano Legislativo local. Esto es algo sumamente importante y relativamente innovador porque en las delegaciones, en materia presupuestal, no existía control político alguno.

Se dispone que la Constitución Local adopte las previsiones para garantizar el desempeño de las funciones de procuración de justicia con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad y respeto a los Derechos Humanos. También se establece que la dirección de las instituciones de seguridad pública corresponderá al Jefe de Gobierno, ya no al Presidente de la República. No obstante, se mantienen dispositivos para garantizar la viabilidad del ejercicio de los poderes federales.

Finalmente es de señalar que de los comentarios vertidos sobre las reformas constitucionales realizadas en esta Administración se desprende que todas suponen cambios profundos, que en algunos casos podríamos calificar de paradigmáticos, no obstante el impacto real que tendrán en la vida pública, habrá de determinarse en los siguientes años, en los que se verán complementadas, consolidadas y aplicadas a cabalidad, razón por la que en el presente trabajo nos hemos limitado a describirlas y destacar sus innovaciones.

Conclusiones

Resulta evidente que en el Sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto se han llevado a cabo los cambios constitucionales de mayor importancia de las últimas décadas, no sólo por el número de modificaciones a la Constitución, sino por las materias en que éstas impactaron.

Es de destacar que las reformas Constitucionales de este Sexenio, tienen su raíz en un instrumento político sin precedentes, el Pacto por México, el cual si bien no pudo concretarse a cabalidad, lo que dejó la percepción de que los beneficios no fueron los ofrecidos; es innegable que constituyó un instrumento político eficaz para la consolidación de acuerdos, que permitieron llevar a cabo una serie de reformas con fuerte impacto en los intereses del país, las cuales se consideraron de imposible realización por varios años.

No obstante el avance que significó el Pacto como fuente de consolidación de acuerdos políticos, se considera necesario establecer mecanismos dotados de mayor transparencia para generar este tipo de acuerdos, lo anterior en virtud de la trascendencia que tendrán en el largo plazo.

A fin de que los acuerdos derivados de este tipo de instrumentos cuenten con un mayor aval democrático, resulta necesario garantizar que para su concepción se utilicen procesos además de transparentes caracterizados por la participación ciudadana incluyente, lo cual redundara en el fortalecimiento de su legitimidad, la cual desde luego tendrá que ser convalidada ampliamente en el seno de los Órganos Legislativos.

Para cumplir con los anteriores objetivos las actuales previsiones constitucionales en materia de gobiernos de coalición pueden constituir la alternativa idónea, para consolidar este tipo de acuerdos en un entorno dotado de mayor contenido democrático.

Derivado del análisis de las reformas constitucionales que fueron objeto de este trabajo es posible concluir que éstas afectaron en forma radical materias de suma relevancia, las cuales suponían importantes disensos y en ocasiones disposiciones consideradas pétreas por algunos grupos políticos, derivado de este análisis se desprende que todas estas reformas implican un cambio radical de paradigma, lo cual en principio pareciera conveniente y alentador; no obstante es necesario concretar muchas otras acciones para poder apreciar con

■ Situación política y Reformas constitucionales en
el sexenio de Enrique Peña Nieto ■

claridad los resultados de estos importantes cambios constituciones, lo cual seguramente trascenderá el presente Sexenio.

Fuentes de consulta

ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución Democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª edición, Porrúa, México, 2002.

CARBONELL, Miguel, (Coord.) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 1*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015.

FIGUEIRAS TAPIA, Leonardo, (Coord.) *El Pacto por México y la comunicación política*; UNAM, Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información: Leea Estrategias Corporativas, México, 2015.

MURAT, José, *Pacto por México: de la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014.

ZAMITIZ GAMBOA, Héctor (Coord.) *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ediciones La Biblioteca S. A. de C.V., México, 2016.

ZEPEDA, Pedro José, "El pacto por México; un intento de gobierno de coalición". Cuaderno de Investigación Núm. 32. Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Mayo 2017.

