

INTRODUCCIÓN

Estamos a punto de cumplir cien años de la primera reforma a la Constitución de 1917. Apenas habían transcurrido cuatro años de su promulgación, cuando el presidente Álvaro Obregón propuso modificar el texto aprobado en Querétaro para federalizar la educación, visto el grave problema de analfabetismo que laceraba al pueblo mexicano. El 8 de julio de 1921 se concretó esa reforma con la publicación del decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*.

Hace unos años el profesor José Luis Soberanes Fernández concluía su historia constitucional de México, que recientemente ha sido compilada (*Una historia constitucional de México*, UNAM-IIJ, 2019). La Constitución que-retana como punto final de ese trabajo. Pero los cambios constitucionales no cesaron el 5 de febrero de 1917. Por el contrario, los años posteriores han sido fecundos en modificaciones constitucionales. Al decreto promulgado por Obregón le han seguido otros 241, a los que hay que sumar trece fes de erratas y dos aclaraciones. Doscientas cincuenta y seis versiones distintas de Constitución en cien años.

Ese panorama es el que inspiró este trabajo, que pretende analizar los cambios a las distintas instituciones constitucionales, entendiendo instituciones en sentido amplio, como elementos estructurales del ordenamiento jurídico, y no restringido a órganos.

Hasta el momento se han compilado las reformas constitucionales en diversas publicaciones. En algunas ocasiones se muestra el texto original seguido de los decretos de reforma. En otras, se presentan las diversas versiones que ha tenido un mismo artículo constitucional. Pero ello no permite tener una comprensión del cambio. Por ejemplo, bajo el último esquema hay que leer dos veces los cien párrafos del artículo 73 para darnos cuenta de que se añadieron tres palabras (“extinción de dominio”), para agregar una facultad legislativa del Congreso. O también puede suceder que nos quedemos con una visión aislada con la lectura de un artículo en particular pues, por ejemplo, podríamos pensar que la prohibición de esclavitud se estableció en 2001 viendo solo el artículo 1o., y no comparándolo con el artículo 2o.

Así pues, este trabajo pretende analizar la evolución de las instituciones constitucionales, y no de sus artículos, entre 1917 y la fecha en que esto se escribe.

Para eso, el texto se ordena en cinco grandes apartados: el régimen constitucional de las personas (que abarca los derechos humanos, y las normas sobre nacionalidad y ciudadanía), la forma de Estado, los órganos federales, el ámbito local, y el conjunto de normas preceptivas y programáticas que no se circunscriben a un solo nivel de gobierno, como son las destinadas al uso de recursos públicos, o a principios procesales.

1. *Las etapas de las reformas constitucionales*

Hace unos años publiqué *Análisis formal de las reformas constitucionales*, en el que di a conocer diversos datos cuantitativos sobre éstas. Pude advertir que hasta 1977 se habían realizado 178 cambios a artículos en concreto, considerando que cada vez que un precepto tiene una nueva redacción, por mínima que sea, es un cambio. Tras ese año, la cifra se triplicó. Analizando el contenido material de las modificaciones, me di cuenta de que es posible hablar de dos etapas en las reformas.

En sesenta años posteriores a la promulgación de la Constitución que-retana, las reformas se hacían con respeto a la Revolución mexicana. Claro, algunas de ellas desconocieron algunos postulados fundamentales, como la de 1927, que permitió volver a elegir como presidente a quien ya hubiera ocupado el cargo. Pero en el discurso todas las reformas eran revolucionarias. En los procesos legislativos se hacía mención al movimiento que legitimaba al partido hegemónico. Es común encontrar frases como “Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social” (Exposición de motivos de la reforma del 5 de diciembre de 1960).

Frente a esa primera etapa, reformas a las que podemos dar el calificativo de revolucionarias, por el discurso que las acompaña, en 1977 inició una segunda etapa de modificaciones. Habrá quien las denomine “tecnócratas” o “neoliberales”, pero no necesariamente comparten los presupuestos de estas posturas. Quizá haya que alejarse de ellas en el tiempo para poderlas calificar correctamente.

Hoy poco encontramos del texto original, pues sólo veintidós artículos han permanecido intocados. Pero también casi nada reconocemos del texto vigente hace cuarenta años. La reforma política de 1977 supuso un antes y

un después. Aunque ya existían diputados de partido desde 1963, la introducción de la representación proporcional a los sesenta años de la entrada en vigor del texto queretano le dio a la oposición la posibilidad de negociar diversos cambios. Cuando Jesús Reyes Heróles afirmó en el LXI aniversario de la Constitución que esa reforma “alcanzará efectos multiplicadores en lo económico y en lo social y tendrá su paso”, fue profeta.

A esa modificación le han seguido cambios en casi todos los ámbitos constitucionales: en materia de derechos humanos, pues ha cambiado su denominación, y se han ampliado los económicos, sociales y culturales; se establecieron los principios del régimen económico; se crearon bases e instituciones electorales; se cambió la composición y funciones del Legislativo; se redujeron los poderes del Ejecutivo; se estableció un nuevo ordenamiento del Poder Judicial, incluyendo cambios en las garantías constitucionales; se han creado órganos autónomos; se cambió el régimen agrario, que era un pilar de la Revolución; las normas educativas han sido modificadas, y el federalismo tiene una nueva cara con la federalización de materias y el establecimiento de concurrencias (54 modificaciones desde 1977, frente a las veintiocho previas), así como con el nuevo estatus de la Ciudad de México.

2. *El proceso de reforma constitucional en México*

Frente a quienes buscaban que las Constituciones fueran perpetuas, triunfó la idea democrática de que los textos fundamentales pueden ser revisados, como lo expresó el artículo 28 de la Constitución francesa de 1793, que indica que “una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”.

Años antes, en Estados Unidos, ante la propuesta de Jefferson de revisar el texto constitucional cada diecinueve años, triunfó la postura de Madison, de permitir las reformas, pero con un procedimiento complicado. Desde entonces, las Constituciones han podido ser reformadas mediante mecanismos más dificultados respecto a las leyes ordinarias.

De ahí deriva el concepto de rigidez de Bryce, aplicable a casi todas las Constituciones, aunque quizá hoy deba ser revisado a la luz de la posibilidad política de modificar las leyes supremas en relación con las leyes, pues en México, por ejemplo, ha sido más fácil alcanzar consensos para reformas constitucionales que para expedir leyes.

Siguiendo el ejemplo norteamericano, las Constituciones mexicanas del siglo XIX establecieron mecanismos para ser reformadas, aunque no se siguieron, pues se prefirió adoptar nuevos textos hasta que se asentó la Cons-

titución de 1857. Hablo de asentar, pues en sus primeros años de vigencia se pretendió modificarla por otras vías distintas al procedimiento constitucional. Ignacio Comonfort lo intentó por medio de un golpe de Estado. Benito Juárez, mediante una consulta popular, a la que convocó junto a las elecciones de 1867, aunque ya entonces había sufrido tres reformas el texto el comento.

Pero ya asentado el texto liberal sí fue objeto de reformas. Durante la presidencia de Juárez se modificó mediante el procedimiento establecido en el artículo 127 de ese texto en otras tres ocasiones. Durante el mandato de Lerdo de Tejada, en dos en ocasiones. Siete durante la presidencia de Manuel González. Dieciséis veces durante el régimen porfirista. Y durante el periodo del presidente Madero, una ocasión. Treinta y dos reformas se realizaron al texto de 1857, en total.

El constituyente de Querétaro replicó el mecanismo de reforma de su predecesora, que es escuetamente regulado y ha sido completado vía costumbre constitucional.

El texto no indica quién puede presentar iniciativas de reforma constitucional. Se ha entendido que están legitimados los mismos sujetos que pueden iniciar leyes ordinarias. Salvo la reforma al artículo 32, del 15 de diciembre de 1934, que fue presentada por la Liga de Empleados de Veracruz, todos los cambios se han iniciado por los sujetos legitimados por el artículo 71. Aún no se ha realizado ningún cambio iniciado por ciudadanos, aunque ya se han presentado iniciativas populares.

La Constitución manda que las reformas sean, en primer lugar, acordadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión. Podría desprenderse que la reforma debe ser acordada en una sesión de Congreso General, pues no habla de un acuerdo sucesivo, quizá porque el texto deriva de 1857, cuando el Legislativo era monocameral. Sin embargo, por vía de la costumbre se entiende que se acuerda la reforma mediante la aprobación sucesiva en cada una de las cámaras del Congreso.

Siendo sucesiva su aprobación, surge la pregunta de cuál debe ser la cámara de origen. La Constitución no indica nada respecto a las reformas constitucionales, pero sí respecto a las leyes ordinarias, al disponer que los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o sobre el reclutamiento de tropas deben discutirse primero en la Cámara de Diputados (artículo 72, apartado H). Ante eso tenemos dos posibilidades interpretativas. La primera es que no resulta aplicable esa regla a las reformas constitucionales. Así lo entendió el Senado al aprobar la iniciativa sobre empréstitos, el 16 de abril de 2013. Sin embargo, también puede interpretarse en el

sentido de que sí es aplicable esta regla. Así lo entendió la Cámara de Diputados al rechazar tramitar la minuta enviada por el Senado antes referida. Finalmente, la iniciativa se volvió a presentar ante la Cámara de Diputados, donde fue aprobada y posteriormente enviada al Senado.

Por la sucesión de votaciones se ha entendido que operan las reglas relativas a las modificaciones, adiciones o desecamientos totales o parciales por la revisora, que prevé el artículo 72 constitucional para las leyes ordinarias.

También se ha entendido que en cada cámara del Congreso las iniciativas sigan el trámite de las leyes ordinarias, por lo que se turnan a una o varias comisiones, en donde son dictaminadas, siendo la resolución de las comisiones la que se vota en el pleno.

Tras el acuerdo del Congreso de la Unión, la Constitución dispone la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Antes de la reforma de 2016, únicamente eran aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales. La mayoría se definía en atención al número de estados, que ha variado entre 28, 29 o 31, en los últimos cien años. Entre 1974 y 2015, siendo 31 los estados, pudo presentarse el debate sobre la mayoría, pues existen dos formas de entenderlo. La primera, considerar que es más de la mitad, con lo cual se requería del voto de por lo menos dieciséis legislaturas. La segunda, considerar que es la mitad más uno, con lo cual se requería el voto de cuando menos diecisiete legislaturas. En este periodo sólo se aprobaron nueve reformas con dieciséis votos de legislaturas locales. Tras la reforma de 2016, que le concedió voto a la legislatura de la Ciudad de México, el debate sobre la mayoría ya no tiene cabida, pues ambas formas de contabilizarlo coinciden.

El cómputo de los votos lo realiza el Congreso de la Unión, y desde 1966 también puede hacerlo la Comisión Permanente. Estos órganos también efectúan “la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”. Parecería que con esta declaración la reforma está hecha, de forma que no pasa al Ejecutivo. Sin embargo, se ha entendido que ello se refiere a que no puede ser objeto de observaciones por parte del presidente, es decir, éste no puede vetar una reforma. Ello no excluye que se le remita para que el presidente, como jefe de Estado, promulgue y publique la reforma. Así acontecía desde la Constitución de 1857, como puede verse en el *Diario Oficial* de los Estados Unidos Mexicanos; y así ha sucedido con todas las reformas a la Constitución de 1917.

Mixcoac, enero de 2020