

INTRODUCCIÓN: LA EXPERIENCIA COMPARADA EN REFORMA CONSTITUCIONAL

Desde finales del siglo XVIII, y hasta la época actual, los distintos países del mundo occidental dejaron atrás el absolutismo monárquico, caracterizado por el trabajo conjunto de la Corona y la Iglesia católica, para dar paso a una nueva organización del Estado, basada en los principios del derecho y el liberalismo, por lo que comúnmente se le llama Estado de derecho, puesto que el derecho es el elemento que sirve para organizar, limitar y legitimar el poder político, separando sus funciones en un sistema de atribuciones y controles recíprocos. Las monarquías europeas y las repúblicas americanas siguieron dichos principios para limitar el poder absoluto y pasar, del derecho divino de los reyes, al Estado de derecho.

En este tipo de Estados, la Constitución Política es la ley fundamental del orden jurídico, en ella se establecen, por lo general, dos grandes apartados: en uno se reconocen los derechos, garantías y libertades de los habitantes; en otro, se definen las bases de organización del gobierno, la división y separación de sus funciones en tres áreas, o poderes: legislativa, ejecutiva y judicial. La filosofía o el ideario que anima los principios constitucionales es el liberalismo, cuya esencia y fin es la libertad, misma que se desagrega en libertades civiles, políticas, económicas, democráticas y de pensamiento, todas ellas reflejadas en el articulado constitucional. Existen casos en que se considera un tercer apartado, el programático, en el que se establecen los principios generales del proyecto nacional.

La Constitución presenta la situación de equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participan en su creación, el cual permite un acercamiento entre la Constitución jurídico-política y la social. La Constitución escrita aparece como reflejo de la Constitución social de una Nación, es decir de los factores reales de poder, de los grupos sociales con capacidad de organización y lucha frente al Estado para la defensa de sus derechos y el planteamiento de sus demandas.

Los problemas constitucionales no son primeramente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos del poder que en él rigen, y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.¹

Con la ley fundamental se busca regular distintos ámbitos, como el proceso de formación de la voluntad política, los derechos fundamentales de los individuos (sus prerrogativas, libertades, derechos individuales y sociales), las condiciones para la nacionalidad y ciudadanía, las etapas y requisitos del proceso legislativo, la organización de la administración pública y de la justicia, las relaciones entre las diferentes instancias territoriales del Estado, la división y partes de la federación, la defensa nacional, las finanzas públicas, entre otros aspectos. Sin embargo, el orden jurídico, incluida la Constitución, no es inmutable, su vigencia proviene directamente de la forma en que operan las instituciones políticas y administrativas para atender y satisfacer las demandas sociales planteadas ante el Estado.

Para hacer reformas en estos ámbitos, resulta necesario modificar la ley fundamental, de manera que con ello se creen y recreen las instituciones, las políticas públicas y los mecanismos de participación social, y se actualice de esta forma las condiciones y circunstancias de la vida del Estado y la Nación, que son las dos caras de la unidad político social.

En algunos casos la reforma constitucional lleva implícita la reforma del Estado, y/o el reconocimiento de nuevas condiciones y características de la nación. Si bien es cierto que las reformas del Estado requieren por regla general una modificación constitucional, también lo es que algunas reformas y otros cambios recaen en el ámbito del régimen político, es decir, no encuentran obstáculo en el derecho constitucional y pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la ley fundamental que tome en cuenta las demandas que impone el cambio social y económico, a partir de la negociación política entre los actores sociales.

La reforma constitucional, vista bajo la luz de la experiencia comparada, indica que en ocasiones atiende al cambio social, aunque también hay casos en que lo precede e induce, de manera que se justifica o tiene correspondencia con la evolución propia de una nación, por ejemplo,

¹ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 97.

cuando se trata de modificaciones a los elementos del régimen político, económico y social —cuando se pasa de una Monarquía a una República, de la dictadura a la democracia o al revés—, para justificar un golpe de Estado, cuando se amplía o restringe el régimen de libertades y de propiedad o cuando es necesario actualizar el funcionamiento de los poderes y la organización gubernamental y administrativa, o también cuando nuevas fuerzas sociales plantean sus demandas y aspiraciones.

En algunos casos, los cambios constitucionales resultan ser numerosos y significativos, en otros, la Constitución no presenta mayores modificaciones, y en todo caso, cuanto más se identifica una nación con su Constitución, parecen poco probables las reformas.

La primera de las Constituciones escritas, la de los Estados Unidos de América de 1787, ha tenido 26 enmiendas.² Las primeras once fueron hechas en 1789, para reconocer un conjunto de garantías y libertades de las personas en cuanto a sus creencias, pertenencias, bienes, uso de armas y garantías en un proceso judicial. La doceava ocurrió en 1804 para precisar las reglas electorales para presidente y vicepresidente, señalando el papel de los estados de la unión. La treceava, en 1865, para prohibir la esclavitud y servidumbre, seguida de otras dos reformas, en 1868 y 1869, para precisar las características de la nacionalidad y ciudadanía de las personas, así como el derecho al voto sin distinción de color, raza, o por tener antecedentes de esclavitud o servidumbre. Las enmiendas 16 y 17 se hicieron en 1913 para precisar, por un lado, que era facultad de los diputados establecer impuestos, y por otro, que los senadores son electos por el pueblo para un periodo de 6 años además de otros requisitos. La enmienda 18 se hizo en 1919 para regular la producción y venta de licor. En 1920, otra enmienda dispuso que los derechos de los individuos no se limitan por condición de sexo. Las enmiendas 20 y 21 se hicieron en 1933 para señalar los términos de la duración del cargo presidencial, y para establecer nuevas regulaciones sobre el licor. En 1947 se realizó otra enmienda para establecer que el presidente se puede reelegir sólo una vez. En 1961 se dio a los residentes del distrito de Columbia el derecho a votar en las elecciones de presidente y vicepresidente. La enmienda 24 se hizo en 1964 para aclarar que el derecho al voto no se limita por deudas de carácter fiscal. En 1967 se llevó a cabo la enmienda 25 para establecer

² Véase Roddey Holder, Angela, *The Meaning of the Constitution*, Nueva York, Barron's Educational Series, 1987.

que en caso de falta del presidente, el vicepresidente ocupará su lugar. La última enmienda, se hizo en 1967 para establecer que la edad mínima para tener derecho a votar en elecciones es de 18 años.

Como se puede observar, este número de enmiendas resulta ser insignificante si se compara con el caso de México (que se analizará más adelante). Si entre 1787 y 2008, es decir en 221 años, se realizaron 26 enmiendas, ello promedia una cada 9 años, aún más, si restamos las primeras 11 enmiendas realizadas en los primeros dos años, tendríamos que considerar 15 enmiendas a partir de 1789, lo que promediaria una enmienda cada 15 años. Sin embargo, lo relevante y que contribuye tanto al equilibrio de poderes, como a la vigencia de la Constitución, es el papel del Poder Judicial, que ha emitido más de 2500 sentencias para devolver las acciones y proyectos de los poderes Ejecutivo y Legislativo al cauce de la constitucionalidad.³

El caso de Alemania es relevante por otras razones, principalmente porque su sistema constitucional tiene dos antecedentes inmediatos de corta duración: la democracia que perseguía la Constitución de Weimar (1919), y el totalitarismo del Tercer Reich, con cuya caída, a la vez que derrota de Alemania en la Segunda Guerra Mundial, se dio paso a un nuevo régimen que encontró su marco jurídico en la Constitución Política de 1949 para la República Federal Alemana (la parte occidental, ya que la oriental se rigió por un modelo socialista). Dicha ley fundamental, que sigue vigente hasta la fecha, fue el marco bajo el cual Alemania Oriental, su territorio y población, se incorporaron a la parte occidental a partir de 1989, con la caída del muro de Berlín:

La reforma del Estado y la Constitución más importante de los últimos años se ha llevado a cabo en los nuevos Länder (estados de la república). Aquí ha tenido lugar, en forma democrática, la transformación del antiguo sistema socialista y comunista de la República Democrática Alemana (RDA) en un Estado democrático y pluralista, gracias a una revolución silenciosa. Al final de este proceso de transformación se produjo la adhesión a la República Federal y, más adelante, la expedición de las correspondientes constituciones en las nuevas entidades federativas que se constituyeron en el territorio de la

³ Véase Fribourg Marjorie, G., *La Suprema Corte en la historia de los Estados Unidos*, México, Limusa Willey, 1965; García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1984.

antigua RDA (tales como Turingia, Antepomerania, Sajonia, Brandemburgo, entre otras).⁴

De esta manera se consuma la unidad alemana y se restablece la estructura federativa en todo el territorio, pronunciándose por un Estado de Derecho, liberal, democrático y federal. Sin embargo:

A pesar de la reunificación, no se produjo en Alemania una gran reforma del Estado y la Constitución, después de la reunificación no sonó la hora del Constituyente, sino que la ley fundamental de 1949 se mantuvo como Constitución ya probada. Puesto que no estaba a debate un modelo político alternativo, se realizaron modificaciones constitucionales puntuales, en lugar de una reforma profunda del Estado y la Constitución.⁵

México y Alemania, parecen tener algo en común: las reformas del Estado se llevan a cabo la mayoría de las veces mediante una reforma constitucional... Sin embargo también hay diferencias significativas: en Alemania, la Constitución se ha convertido, quizá hasta en grado excesivo, en un marco de referencia imprescindible para el debate político y social, debido sobre todo a la muy importante función de consenso y estabilidad que desempeña allá, señala Würtenberger, la cuestión de la reforma del Estado se ha convertido, de manera típica para ese país, en cuestión constitucional... Así, pues, la norma constitucional se juzga bajo los parámetros de su aplicación por los tribunales (especialmente los constitucionales), en los que recae buena parte de la tarea de su actualización y desarrollo.⁶

De esta manera, el derecho judicial constitucional, derivado de los tribunales constitucionales, ha adaptado una y otra vez la ley fundamental a las cambiantes tareas del Estado y a los nuevos desafíos de la organización estatal, pero también ha hecho una notable contribución a la reforma del Estado. Es por ello que llama la atención que, desde la experiencia alemana y estadounidense, se considere a la jurisprudencia de los tribunales constitucionales como fuente de la reforma del Estado, indicativo

⁴ Würtenberger, Thomas, "Las reformas del Estado en Alemania desde 1989", *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM-Presidencia de la República, 1996, p. 434.

⁵ *Ibidem* p.463

⁶ Fix-Fierro, Héctor, "Comentarios a la ponencia de Würtenberger", *La reforma del Estado. Estudios comparados, cit.*, p 465.

de que ésta puede ubicarse dentro del cambio ponderado y sujeto a reglas de procedimiento.

El caso de España es el de una monarquía devenida en imperio mundial durante el siglo XVI, que tras perder sus colonias (en el siglo XIX), se vio en la necesidad, impuesta por las potencias y nuevos imperios, de acotar su régimen político a los propios límites territoriales. Para lograr ese ajuste tuvo que atravesar un conflicto entre liberales y conservadores, reflejado en un vaivén caracterizado por siete Constituciones políticas, entre 1812 y 1876, es decir, una cada 9 años en promedio. En el siglo XX experimenta la dictadura de Franco y finalmente, con la Constitución de 1978, encuentra su camino hacia la democracia, logrado sin ruptura, creando así un marco de referencia estable para reconocer libertades individuales, construir un sistema de partidos, una democracia parlamentaria, tribunales constitucionales y un Estado social y democrático de derecho capaz de restaurar la monarquía constitucional y hacer frente al terrorismo, sin caer en el endurecimiento. La Constitución española de 1812 exigió para su reforma la aprobación de tres legislaturas, la de 1978 estableció que el referéndum es obligatorio en determinados casos y en otros es opcional; la aprobación de las reformas debe contar con tres quintos de cada una de las cámaras.⁷

Durante el siglo XX en Rusia, la gran potencia mundial del siglo XIX, el imperio de los zares observa la transformación total del Estado y del régimen político, al pasar del imperio a la dictadura, y luego a la democracia, de una ideología a otra, de un esquema socialista a uno de libre mercado, de una gran unión de repúblicas a una federación de las mismas. La Constitución tiene un papel fundamental en este proceso de evolución.⁸

Las experiencias latinoamericanas también son ilustrativas del tema: Argentina, Chile, Bolivia o Perú, ejemplifican los procesos de cambio en sociedades políticas que han vivido alternativamente periodos de democracia y de dominio militar en los que la Constitución, reformada o no, ha tenido un papel fundamental. El caso de Cuba también llama la atención porque ciertamente se han dado reformas a la organización del

⁷ Labastida, Horacio, *Las Constituciones españolas*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁸ Véase Parrot, Bruce, “Cambio político y democratización en Rusia”, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, cit., pp. 551-567.

Estado, que sin embargo no alteran la naturaleza y funciones del régimen político. Por ejemplo, en los años noventa, se introdujeron reformas para despenalizar la tenencia de divisas, para reconocer y autorizar el ejercicio de oficios y empleos por cuenta propia, para suprimir ministerios e instituciones a nivel nacional, para la apertura del mercado agrario y su administración a precios regidos por la oferta y la demanda, entre otras medidas, que si bien inciden en la forma de gobierno, no modifican sustancialmente la estructura del Estado.⁹

De acuerdo con Jorge Carpizo,¹⁰ para reformar las Constituciones existen principalmente tres sistemas:

El sistema francés, con el ejemplo dado por la Constitución de 1791, que exigió para una reforma constitucional, la aprobación de cuatro legislaturas en forma sucesiva. La Constitución Española de 1812 requirió la aprobación de tres legislaturas en igual forma, y la Constitución Mexicana de 1824 estableció dos legislaturas.

En cambio, la Constitución francesa de 1958 (vigente a la fecha), en su artículo 89, señala reglas rígidas y procedimientos complejos para su reforma, los órganos que intervienen son: el presidente de la República, que posee el derecho de iniciativa a propuesta del primer ministro, el parlamento, y el electorado por la vía del referéndum. El proyecto de ley, o la propuesta de revisión, debe ser votado por las dos asambleas, en términos idénticos (diputados y senadores). Sin embargo el proyecto de reformas no será presentado a referéndum, hasta que el presidente de la República decida someterlo al parlamento, quien lo deberá aprobar por una mayoría de tres quintas partes de los votos expresados. La reforma será definitiva cuando haya sido aprobada en referéndum. No serán válidas, las revisiones que atenten contra la integridad territorial, ni las que afecten la forma de gobierno republicano.

El sistema suizo requiere de un referéndum para saber si el pueblo acepta, o no, las reformas. En la Confederación Suiza se puede realizar tanto la revisión total como parcial del texto, en ambos casos se permite la participación popular; en el primer supuesto se puede realizar a ini-

⁹ Véase Cruz Ochoa, Ramón de la, "Reforma del Estado en Cuba", *La reforma del Estado. Estudios comparados*, cit., pp. 487-500.

¹⁰ Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional I", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, pp. 292-293.

ciativa de las cámaras o de los ciudadanos (50 000 ciudadanos), tras ser aprobada por las cámaras se somete a referéndum. En la revisión parcial se requiere el apoyo de 30 000 ciudadanos y un procedimiento que implica siempre la participación popular y de los cantones.

El sistema norteamericano implica que la reforma constitucional debe aprobarla el Congreso federal con una mayoría especial, tras ello se turna a la aprobación de las legislaturas de las entidades federativas. En este sistema de reforma, se está creando un órgano especial denominado poder revisor de la Constitución. Es un órgano de carácter intermedio entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Éste es el sistema que sigue la Constitución estadounidense de 1787 y la mexicana de 1917.

Para la reforma de la Constitución mexicana, el Constituyente de 1857 dispuso como requisito que: “El Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados”. Esta misma disposición fue aprobada en el artículo 135 de la Constitución de 1917. Con las reformas hechas al artículo 54 en 1993, se estableció que ningún partido político podría contar con más de 315 diputados, y en 1996 la cifra bajó a 300, con lo que se impidió que un solo partido político pudiera reformar la Constitución, como lo fue en la época de auge del presidencialismo.¹¹

En México, tenemos el caso de una nación que atraviesa diversas etapas para implantar el Estado de derecho y la República como formas de organizar la vida política de la nación. La primera etapa, que abarca las primeras seis décadas del siglo XIX, se caracteriza por la lucha que tiene que emprender la nación para constituirse políticamente conforme a su voluntad; así, el país enfrenta una serie de conflictos, tanto en el plano interior como en el exterior, para afirmar la soberanía del Estado. Resultado visible de esto fue la discusión, aprobación y expedición de doce Constituciones políticas, una cada cinco años en promedio, con mayor, menor, o nula vigencia. El Estado oscila así entre proyectos monárquicos y republicanos. Dentro de los partidarios de la República, la lucha se da entre dos órdenes, entre una forma federal, liberal y democrática,

¹¹ Véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, p. 83-84, en donde demuestra, como el presidente de la República generaba el 95% de las iniciativas, que eran aprobadas en igual porcentaje por los legisladores, datos como parte de otras muchas cosas más sobre las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente.

y una conservadora, partidaria de los privilegios así como de un orden centralista. El final de la lucha se da con el triunfo de la República sobre el Imperio, en 1867.

Con la Constitución de 1857, así como con sus leyes complementarias y sus reformas, empieza una nueva etapa en la cual se resuelve el conflicto político y se da paso a un periodo de crecimiento económico y estabilidad política del que surgen nuevas contradicciones sociales y demandas políticas que se agudizan al final del siglo XX y estallan al inicio del siguiente siglo.

La Constitución expedida en 1857, vino a ser la primera con una vigencia prolongada, y fue objeto de diversas reformas mediante la expedición de 32 decretos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*,¹² por medio de los cuales se modificaron 46 artículos y permanecieron inalterados 82. Las principales materias fueron: el régimen de garantías y libertades de los individuos (9 veces), las facultades del Congreso (8 veces), así como su reorganización en dos cámaras y del proceso legislativo (16 veces), las alcabalas (6 veces), la división territorial para aceptar nuevos estados a la federación (6 veces), la reelección del presidente y gobernadores (5 veces). Otras fueron sobre la organización de la Suprema Corte y los tribunales, las responsabilidades de los funcionarios públicos, entre las más importantes. Dentro del conjunto de reformas a que se sometió esta Constitución, destaca la que reservó al Ejecutivo Federal el nombramiento del procurador general y del ministerio público, así como aquella por la que ya no sería el presidente de la Suprema Corte, sino el del senado, o el de la Comisión Permanente, quien supliría las faltas temporales y absolutas del presidente de la República.

Con la Constitución Política de 1917 se da inicio a otra etapa de la vida social y política del país, en la que, de manera destacada, se observa la inclusión de los derechos sociales, un nuevo régimen y estructura de la propiedad, la elección directa del presidente de la República, el reconocimiento del gobierno municipal, entre otros aspectos, vino a representar un nuevo equilibrio de los factores reales de poder de la sociedad mexicana.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, Archivo General de la Nación. Secretaría de Gobernación. Dirección General del Diario Oficial. La consulta también se puede hacer en la obra de Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación Mexicana*, México, Imprenta del Comercio, 1876, Archivo General de la Nación 328.72 D466, que compendia la legislación desde la época colonial hasta 1912. Los datos cuantitativos son elaboración del autor.

La Constitución se reformó en numerosas ocasiones para ajustar el marco jurídico a las condiciones cambiantes del país, de su crecimiento demográfico, económico, cultural y de su evolución política. La intensidad con que se fue reformando fue tal, que en diversas ocasiones se decía que ya son más de doscientas, más de trescientas, y hoy se dice, son quinientas las reformas que se le han hecho. En 1983, Carpizo apuntó:

Carecemos de un estudio serio y bien documentado sobre las modificaciones constitucionales a partir de 1917. Nos vamos a ocupar de algunas reformas importantes, tratando de delinear las variantes relevantes respecto de este fenómeno. Reformas únicamente de carácter gramatical. Reformas para regresar al precepto original. Reformas de artículos mal colocados. Reformas que aumentan las facultades del Presidente de la República. Reformas para federalizar diversas materias. Reformas con alcances positivos. Otras reformas relevantes.¹³

Otro de los pocos estudios sobre la reforma constitucional, fue el de Diego Valadés,¹⁴ quien propuso la siguiente clasificación: reformas que han colmado lagunas de origen, reformas que han ampliado los derechos de los gobernados o las facultades de los poderes públicos, reformas correctivas y explicativas del texto original, reformas innovadoras que actualizan el texto frente a las condiciones sociales cambiantes.

En este trabajo se analizan y describen de manera cuantitativa y cualitativa las reformas constitucionales hechas entre 1917 y 2009. En el aspecto cuantitativo podemos observar que hemos tenido un total de 187 decretos de reforma publicados en el *Diario Oficial*,¹⁵ (sin considerar las aclaraciones, o fe de erratas, ya que no constituyen un nuevo dictamen del Congreso) y un total de 492 modificaciones al articulado constitucional, lo que equivale a un promedio de 5.4 reformas constitucionales por año, y a un promedio de 8.1 decretos de reforma publicados en el *Diario*

¹³ Carpizo, Jorge, “Las reformas constitucionales en México”, *Estudios constitucionales*, cit., p. 304.

¹⁴ Valadés, Diego, “La Constitución reformada”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados (L Legislatura), 1979, t. XII. En 1987 el trabajo se publicó por la UNAM.

¹⁵ La consulta del *Diario Oficial* se hizo en el Archivo General de la Nación; en la Dirección General del Diario Oficial, de la Secretaría de Gobernación; la adquisición en expendios del mismo, y en la página electrónica de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx/leyes-Biblioteca.

Oficial de la Federación por presidente de la República. Cabe señalar que bajo el término de reforma se incluye a todo tipo de modificación, es decir, adiciones, derogaciones, cambios parciales o totales a cada artículo, fracción, párrafo o apartados del mismo.

En su evolución se observa que la intensidad de la reforma se agudiza de los años setenta a la fecha, ya que en un periodo de 53 años (entre 1917 y 1970) el promedio fue de poco más de un decreto por año, y 2.5 artículos en promedio por año. En cambio, en el lapso que va de 1970 a 2009 (es decir en 39 años), dicho promedio pasó 2.3 decretos de reforma por año (el doble) y 7.7 artículos por año (el triple).

Los presidentes que menor número de decretos expedieron fueron: Carranza (ninguno), Portes Gil y Ruiz Cortines (1), Obregón y Ortiz Rubio (2). El que más decretos expidió fue Vicente Fox (19).

Cabe destacar que el presidente Felipe Calderón, en dos años, ha expedido 12 decretos, mientras que Carranza, Obregón, Calles, Portes Gil, Abelardo L. Rodríguez, Ruiz Cortines y López Mateos, no llegaron a esa cifra; o bien la cifra es igual al número de decretos que expedieron los presidentes Cárdenas, Ávila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines.

En el aspecto cualitativo, en cuanto al contenido, alcance y sentido de las reformas, en términos generales se pueden clasificar, a la vez que sintetizar, de la siguiente manera:

- Para actualizar el ámbito democrático y electoral.
- Para trasladar competencias y recursos al gobierno federal.
- Para la coordinación del gobierno federal con los de estados y municipios.
- Para la organización, funcionamiento y facultades de los tres poderes.
- Para ampliar y precisar derechos sociales y garantías individuales.
- Aspectos varios: régimen de responsabilidades del Estado y los servidores públicos; conceptuales y gramaticales, límites territoriales de las entidades federativas.