

Número 33. Octubre, 2018.

## Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

César Alejandro Giles Navarro

### Ideas clave

- > Desde el 5 de febrero de 1917 hasta el 27 agosto de 2018, los artículos constitucionales han sido reformados en 707 ocasiones, a través de 233 decretos aprobados por el Constituyente Permanente. Esto hace de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una de las constituciones más reformadas en todo el mundo.
- > El presente documento tiene por objeto ofrecer algunos elementos de conocimiento sobre las reformas constitucionales en México. Busca acercar a los legisladores y, al público en general, información cuantitativa y cualitativa para la toma de decisiones en el marco del inicio de la LXIV Legislatura.

### Introducción

La reconfiguración política del Congreso de la Unión y el comienzo de una nueva administración gubernamental perfilan un escenario de grandes cambios para el país. El 1 de julio de 2018 las y los mexicanos no solo votaron por la oferta política que prometió emprender la llamada “Cuarta Transformación de la República”, sino que también determinaron que el partido de gobierno, con sus aliados, contara con mayorías absolutas en las cámaras que integran al Congreso federal, en un hecho inédito en nuestra vida democrática. Por si fuera poco, el partido político del próximo Presidente de la República tendrá mayorías en al menos 19 Congresos locales.

En suma, como resultado del mandato popular, existen las condiciones políticas para que se aprueben nuevas reformas a la Constitución de nuestro país.

Contrario a lo que sucede en otras democracias, las reformas constitucionales en México, más que una excepción, han sido una constante, con variaciones de ritmo y magnitud a lo largo del tiempo.

Hoy en día, la Constitución Política de México es una de las constituciones más longevas y reformadas en todo el mundo. Desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta el 27 agosto de 2018, los artículos constitucionales han sido reformados en 707

ocasiones, a través de 233 decretos aprobados por el Constituyente Permanente.

A pesar de su frecuencia e indiscutible relevancia, es bastante común que las reformas a la Constitución no tengan la comprensión que merecen e incluso pasen inadvertidas para el grueso de la población. De ahí la necesidad de generar estudios prácticos que ayuden a tener una noción básica sobre los cambios constitucionales.

Como veremos más adelante, las reformas constitucionales son decisiones políticas y legislativas trascendentales que, por sus efectos y repercusiones jurídicas y sociales, ameritan un estudio riguroso que nos permita captar su sentido histórico, tomar mejores decisiones y exigir cuentas.

Examinar nuestro dinamismo constitucional es una manera de analizar las transformaciones más importantes de nuestro país a lo largo de la historia y una tarea que nos corresponde a todas y todos, de cara a los cambios que vienen.

Bajo este tenor, el presente documento tiene por objeto ofrecer algunos elementos de conocimiento sobre las reformas constitucionales en México, para lo cual desarrolla cuatro apartados. En el primero de ellos, se define conceptualmente a las reformas constitucionales. En el segundo, se realiza un análisis cuantitativo de las reformas a la Constitución aprobadas desde 1917 hasta la fecha. En el tercer apartado se abordan las reformas constitucionales aprobadas durante las administraciones de los 19 presidentes que han ejercido el poder desde 1917 hasta la actualidad, destacando algunas de las más importantes. Finalmente, en las conclusiones, se presentan algunas reflexiones derivadas de la revisión de los conceptos, datos y hechos tratados en los apartados anteriores

Es importante aclarar que este documento no pretende incursionar en una discusión jurídica de fondo en torno a la reforma constitucional, ni mucho menos evaluar el contenido o los resultados de las reformas a la Constitución. Lo que sí se busca es ofrecer a las y los legisladores y a la ciudadanía en general: 1) una definición básica de la reforma constitucional, 2) una explicación sencilla sobre su relevancia y 3) un diagnóstico general sobre las reformas que han sido aprobadas a lo largo de la historia en México.

## 1. Reformas constitucionales ¿qué son y para qué sirven?

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, podríamos definir a la reforma constitucional como el mecanismo formal que la Constitución establece para su modificación o alteración (Carpizo, 2011: p. 547).

El antecedente de la reforma constitucional se encuentra en el artículo 28 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, según el cual "Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras".

En México el mecanismo de reforma constitucional fue adoptado desde la Constitución de Apatzingán y formó parte de las Constituciones de 1824 y 1857. El Constituyente de 1917 retomó este precepto al instituir en el artículo 135 que el texto constitucional podía ser reformado y adicionado, aunque estipulando un procedimiento y un poder especiales para realizar cambios a la Ley Suprema.

La Constitución es el máximo código político que funda las normas supremas que rigen a la sociedad y, al mismo tiempo, el fundamento principal de todo sistema jurídico. Por ello, alterar estos principios esenciales no puede ni debe ser una cuestión sencilla, aunque tampoco imposible considerando que la realidad es dinámica.

En ese sentido, existe un consenso entre las y los juristas sobre que debe haber un equilibrio entre la estabilidad constitucional (que implicaría cierta rigidez) y la necesidad de ajustar el contenido de la Constitución a los cambios políticos, jurídicos y sociales. Sobre el balance entre la estática y dinámica constitucionales, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona apuntan que:

Cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Ciertamente es que los preceptos constitucionales no

pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos, puesto que, como bien apuntó Burke, "una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia" (Fix-Zamudio y Valencia, 2009: p. 103).

La redacción del artículo 135 de la Constitución General de la República vigente retoma este equilibrio entre estática y dinámica constitucional al instituir que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Como se desprende de la lectura de este artículo, el mecanismo de reforma constitucional en México contempla un procedimiento más complejo que el previsto para reformar normas ordinarias. Para tal efecto, funda un órgano especial, denominado poder revisor o Constituyente Permanente, integrado por las cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales.

Las reformas constitucionales deben ser aprobadas por las dos terceras partes de las legisladoras y los legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso. Una vez aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado, los decretos de reforma constitucional son turnados a los Congresos de los estados y de la Ciudad de México.

En observancia al modelo federalista y, como parte del procedimiento especial previsto en la Constitución, las reformas a la Ley Suprema deben recibir el aval de una mayoría simple de las legislaturas locales, las cuales envían sus votos aprobatorios al Congreso de la Unión, o en su defecto, a la Comisión Permanente, para efectos del cómputo de los votos correspondiente y la consecuente emisión de la declaratoria de reforma constitucional. Por último, el Ejecutivo Federal

publica el decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe apuntar que el artículo 135 de la Constitución solo ha sido modificado en dos ocasiones desde 1917, la primera para precisar que el cómputo de los votos puede ser realizado por la Comisión Permanente y la segunda para incorporar al Congreso de la Ciudad de México al poder revisor de la Constitución.

### **¿Por qué y para qué reformar la Constitución Política?**

La reforma constitucional consiste, pues, en un procedimiento formal complicado que abre la posibilidad de adecuar la Constitución a los cambios que suceden en el mundo real. Responder a las cuestiones de por qué y para qué reformar la Constitución nos remite a consideraciones que todavía son objeto de debate en la doctrina jurídica.

Diego Valadez consideraba que la Constitución se reforma porque se cree en ella: “porque es el reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer” (Valadez, 1987, pp. 206 y 207).

Para Jesús Reyes Heróles, el mecanismo de reforma constitucional fue la clave que hizo posible la prolongada vigencia de la Constitución, en tanto síntesis ideológica de la Nación mexicana y un cuerpo de doctrina receptivo, susceptible de ampliarse y enriquecerse para preservar su vigor. En 1978, Reyes Heróles exclamaba:

No fue la nuestra una Constitución para regir lo que existía: se hizo para modificar y cambiar el cuadro social, económico y político nacional: fue un documento que, enraizado en un presente, buscaba generar un futuro, o mejor dicho, varios futuros sucesivos, eslabonados entre sí en lo esencial, de tal manera que una meta alcanzada impulsara a obtener otra y esta exigiera llegar a nuevas metas. Así se explica su vigencia y permanencia y también que continué, al mismo tiempo, siendo texto que regula relación y postulado para luchas sucesivas.

En síntesis, la Constitución se reforma por que la realidad cambia y obliga a construir nuevas convenciones sociales y políticas que le permitan al Estado ordenar la vida económica, política y social a través del texto constitucional.

En cuanto al para qué de las reformas, Pedro de Vega identifica tres funciones de la reforma constitucional (De Vega, 1985, pp. 88-92):

- 1) La adecuación de la norma a la realidad.
- 2) El acondicionamiento constitucional que se lleva a cabo sin quebrantamiento de la continuidad jurídica.
- 3) Reivindicación de la supremacía de la norma constitucional al derogar disposiciones secundarias contrarias e impedir que los poderes constituidos se conviertan en Constituyente.

Jorge Carpizo, por su parte, agregaría que existen distintos sistemas de reforma constitucional que responden a diversos factores, como son: las cambiantes y variadas necesidades del orden político, las concepciones ideológicas de la Constitución, la evolución histórica de ese orden, y el perfeccionamiento de la concepción y de los procedimientos democráticos (Carpizo, 2011: p. 548).

En el caso de nuestro país, las y los juristas coinciden en que las adecuaciones al texto constitucional han cumplido con la función de adecuar a la norma constitucional a la realidad jurídica, sin embargo, también advierten que el dinamismo constitucional mexicano ha producido otros efectos. En ese sentido, otro consenso entre las y los tratadistas es que, como veremos en el siguiente apartado, la Constitución se ha reformado mucho -demasiado, dirían algunos- dando lugar a fenómenos que atentan contra la propia observancia y vigencia del texto constitucional.

Dentro de esta postura crítica, Héctor Fix-Fierro identifica que buena parte de las reformas constitucionales aprobadas han incorporado disposiciones reglamentarias mediante las cuales inclusive se plasman programas de gobierno. De acuerdo con este jurista, el carácter cada vez más reglamentario de nuestra Constitución obstaculiza la adopción de decisiones de política pública a través de la interpretación constitucional, tanto jurisprudencial como legislativa, además de que abona al desconocimiento de la Constitución por parte de la población (Fix Fierro, 2014).

Pedro Salazar, por su parte, advierte que muchas normas caen en una retórica constitucional que, confrontada con la realidad, termina desautorizando a los promotores de las reformas (Citado por Casar, 2013).

De forma más elocuente, María Amparo Casar nos habla de un “fetichismo constitucional” en el que, por un lado, la clase política del país refleja tener una fe ciega en el potencial transformador de las reformas y, por el otro, se emplean prácticas nugatorias, como la omisión legislativa para expedir leyes reglamentarias y la no asignación de recursos en el

presupuesto para cumplir con lo que dice la Constitución (Casar, 2013).

Lo que es un hecho indiscutible es que, en México, como en ningún otro país del mundo, hemos concurrido con bastante frecuencia al mecanismo de reforma constitucional y a un ritmo cada vez más creciente.

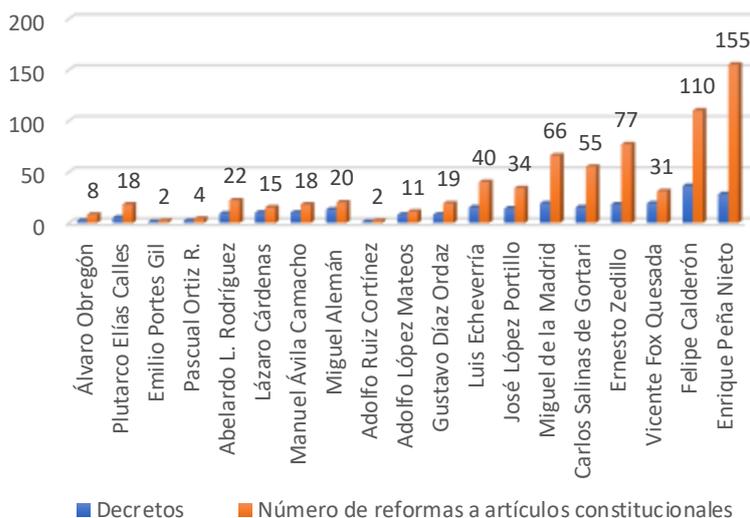
## 2. Análisis cuantitativo de las reformas a la Constitución de 1917

Existen dos principales parámetros para cuantificar las reformas a la Constitución. El primero de ellos es la cantidad de decretos de reforma constitucional aprobados por el Constituyente Permanente, los cuales podrían implicar la modificación, adición y/o derogación de artículos y artículos transitorios. El segundo es la cantidad de veces que han sido modificados los artículos (recuérdese que cada artículo puede ser reformado varias veces a lo largo del tiempo).

Sea cual sea el parámetro que se utilice, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una de las más reformadas en el mundo. De 1917 al 27 de agosto de 2017, se han aprobado 233 decretos de reforma constitucional que han alterado en 707 veces los artículos de la Constitución (ver Gráfica 1).

Gráfica 1

Decretos y reformas a artículos por sexenio 1917-2018



Elaboración propia con datos de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

### Gobiernos divididos y reformas a la Constitución

Durante prácticamente todo el siglo XX existía la creencia de que la facilidad con la que se reformaba

la Constitución en México se debía a la hegemonía del partido del Presidente de la República. Luego de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera en 1988 la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y en 1997 la mayoría absoluta, se pensó que se detendría, o por lo menos disminuiría esta tendencia reformadora.

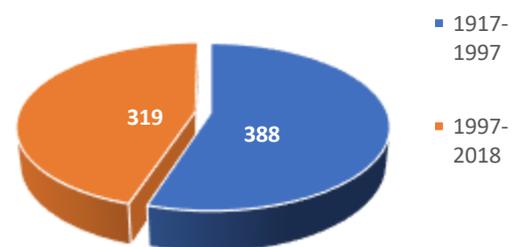
Desde entonces y hasta la fecha, diversos estudios han demostrado que la pluralidad política lejos de detener el ritmo de las reformas constitucionales, lo aceleraron. Al respecto, María Amparo Casar e Ignacio Marván señalan:

(...) el fortalecimiento de la presencia de los partidos políticos, en particular de los tres grandes y la nueva distribución del poder producto de la reforma política de 1996 generó una nueva dinámica constitucional. Ambos fenómenos han sido la base del desarrollo de la multiplicación del número y contenido de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de 1997 (Casar y Marván, 2012: p. 11).

Visto en números, en los primeros 80 años de vigencia de la Constitución de 1917, los artículos de la Constitución se reformaron 388 veces (el 54.87% del total), mientras que, en los últimos 21 años de gobierno dividido, se han modificado en 319 ocasiones, es decir el 45.12% del total. De esta manera, prácticamente una de cada dos reformas a nuestra Constitución ha sido aprobada por un Congreso sin mayorías legislativas (Gráfica 2).

Gráfica 2

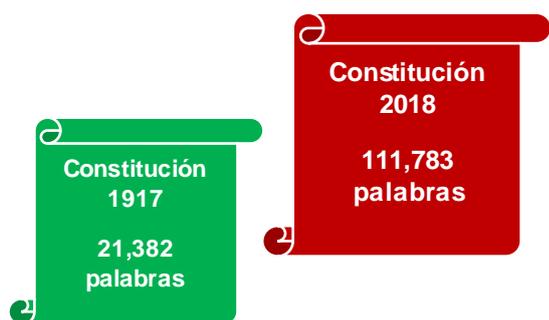
Reformas constitucionales antes y después de los gobiernos divididos



Elaboración propia con datos de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Como resultado de las adiciones y modificaciones al texto constitucional, de 1917 a 2018 el tamaño de la Constitución ha crecido cinco veces, al pasar de

21,382 palabras a las 111,783 palabras que hoy la conforman (incluyendo los artículos transitorios).

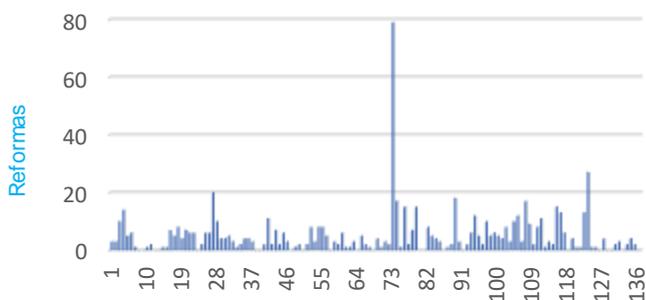


Pero ¿qué tanto se ha reformado nuestra constitución en comparación con las de otros países? En los Estados Unidos de América (EUA), nuestro principal referente político y constitucional, la Constitución promulgada en 1787 ha tenido 27 enmiendas en 231 años. Cabe señalar que la última de ellas se dio en 1992. La Constitución española de 1978 ha sido reformada solamente en tres ocasiones y la Constitución de Brasil de 1978 ha sido tocada por 70 decretos de reforma constitucional desde su publicación (Fix-Fierro, 2014). De esta forma, la Constitución Política de México se ha convertido en un referente de revisionismo constitucional que lo mismo es objeto de críticas como de reconocimientos.

**Los artículos más reformados**

La Constitución no ha sido reformada de forma homogénea. De hecho, el mecanismo de reforma se ha concentrado en un número muy reducido de artículos, específicamente en 20 de ellos, si tomamos como criterio los que han tenido más de diez cambios.

**Gráfica 3**  
**Número de reformas a los artículos constitucionales**  
**1917-2018**



Elaboración propia con datos de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Los artículos constitucionales con más modificaciones en los últimos cien años han sido el 73, el 123, el 27 y el 89. Tan solo estos cuatro artículos se han modificado 144 veces, lo que representa el 20% del total de veces que se ha reformado la Constitución.

El artículo más reformado en toda la historia es el 73, que establece las facultades del Congreso de la Unión. Mediante las reformas y adiciones a este artículo, se ha revestido de nuevas atribuciones al Poder Legislativo federal para legislar sobre materias que anteriormente estaban reservadas para las entidades federativas. Este ensanchamiento de las facultades legislativas de las cámaras federales admite dos interpretaciones no excluyentes entre sí. Por un lado, es el signo inequívoco del fortalecimiento del Poder Legislativo en el curso de la democratización del Estado mexicano. Por el otro, este fenómeno refleja una tendencia hacia la centralización o federalización de las funciones legislativas, que poco a poco ha venido quitando atribuciones a los congresos y gobiernos locales, en detrimento del federalismo.

El segundo artículo más reformado es el 123, que instituye el régimen constitucional laboral y de previsión social, con 27 modificaciones. En tercer lugar, se ubica el artículo 27, que regula la propiedad, con 20 cambios y, en cuarto lugar, el artículo 89, que define las facultades y obligaciones del Presidente de la República, con 18 modificaciones.

En contraparte a los artículos más reformados, 22 se han mantenido inalterados desde 1917: el 8, relativo al derecho de petición, el 9, sobre las libertades de reunión y asociación; el 12, relativo a la igualdad jurídica; el 13, que prohíbe leyes privativas, juzgados especiales y emolumentos y establece los tribunales federales; el 23, sobre juicios; el 38, relativo a la suspensión de derechos y prerrogativas de los ciudadanos; el 39, sobre la soberanía nacional; el 47, sobre el estado de Nayarit; el 50, sobre la conformación bicameral del Congreso; el 57, relativo a los suplentes de los senadores; el 64, que sanciona las faltas de los legisladores; el 68, relativa a la sede del Poder Legislativo; el 80, sobre el Poder Ejecutivo; el 81, relativo a la elección del Presidente de la República; el 86, que trata las causales de la renuncia del presidente; el 91, relativo a los requisitos para ser secretario de Estado; el 118, sobre prohibiciones para los estados; el 126, que prohíbe hacer pagos no previstos en el presupuesto; 128, sobre la toma de protesta de funcionarios; el 129, sobre las funciones militares en tiempos de paz; el 132, sobre fuertes, cuarteles y almacenes del gobierno y, por último, el

136, el cual instituye la inviolabilidad de la Constitución.

### 3. Las reformas constitucionales por sexenio

Como ilustra el análisis cuantitativo previo, en México hemos ejercitado de manera intensa y creciente el mecanismo de reforma constitucional, ya sea para atender problemas sociales, emprender procesos de reforma política y económica del Estado, o bien como una vía para la implementación de agendas y programas gubernamentales que buscan trascender a lo largo del tiempo.

Mención aparte merece la relación entre el desarrollo económico de nuestro país con la Constitución y sus reformas. En ese sentido, como sostiene Leonardo Lomelí:

(...) el desarrollo alcanzado por México a lo largo del siglo XX, con todas sus limitaciones y contradicciones, se explica en gran medida gracias a la agenda de reformas que estableció la Constitución de 1917 y a los instrumentos que confirió al Estado para llevarlas a cabo.

En este apartado se profundiza sobre el número de decretos y reformas a los artículos constitucionales por sexenio, destacando algunas de las enmiendas más importantes. El propósito consiste en ofrecer un breve repaso que le permita al lector hacer una lectura del dignificado de cada reforma en cada momento histórico de nuestro país.

#### **Álvaro Obregón (1920-1924): educación nacional, la primera reforma constitucional**

La primera vez que se estrenó el mecanismo de reforma previsto en la Constitución de 1917 fue en julio de 1921, bajo la administración del General Álvaro Obregón. En el cuatrienio de Obregón se aprobaron dos decretos de reforma constitucional: el primero para establecer escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales en todo el país y el segundo para facultar a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

En esta administración, además, se creó el Impuesto Sobre la Renta (ISR), como una medida para tratar de subsanar lo que se consideró como “el principal defecto de la Constitución de 1917 en materia económica”: la indefinición de las fuentes de tributación de los tres ámbitos de gobierno (Lomelí, 2018: p. 113).

#### **Plutarco Elías Calles (1924-1928): perfilando una presidencia fuerte y reconstruyendo la economía**

Durante la administración del llamado “Jefe máximo de la Revolución” se aprobaron cinco decretos de reformas constitucionales que implicaron cambios a 18 artículos. Las reformas más relevantes de este período fortalecieron al Poder Ejecutivo reintroduciendo la reelección para un segundo periodo no inmediato y ampliando el periodo presidencial de cuatro a seis años.

Para Lomelí, las reformas económicas instrumentadas entre los años 1917 y 1925 apuntaron hacia la reconstrucción económica del país luego de la Revolución. Particularmente, durante el Maximato (1924-1934), con Luis Montes de Oca encabezando la Secretaría de Hacienda, se registró un viraje hacia la ortodoxia liberal. En este periodo se le dio prioridad al equilibrio fiscal y a la estabilidad cambiaria y de precios, tomando como ejemplo las medidas implementadas en los Estados Unidos para hacer frente a la crisis de 1929 (Lomelí, 2018: p. 115).

#### **Emilio Portes Gil (1928-1930): reglamentación del régimen laboral**

En la presidencia de dos años de Emilio Portes Gil únicamente se aprobó una reforma constitucional que facultó al Congreso para expedir la legislación reglamentaria del artículo 123 constitucional.

#### **Pascual Ortiz Rubio (1930-1932): reformas territoriales**

En esta administración se realizaron dos reformas constitucionales: una para precisar la división de los territorios norte y sur de Baja California y la otra para suprimir el territorio de Quintana Roo con el fin de ampliar los estados de Yucatán y Campeche.

#### **Abelardo L. Rodríguez (1932-1934): restablecimiento del principio de no reelección.**

En el interinato de Abelardo L. Rodríguez se aprobaron nueve decretos de reformas constitucionales que modificaron 22 artículos. De estas reformas, algunas de las más trascendentes fueron: la que plasmó nuevamente al texto constitucional el principio de no reelección para el Presidente de la República y los gobernadores, la reforma agraria que precisó el derecho de los centros de población a recibir tierras suficientes y la que sentó los principios para la regulación de la industria eléctrica bajo la rectoría del Estado.

**Lázaro Cárdenas (1934-1940): el Estado interventor.**

El gobierno del General Lázaro Cárdenas puso fin al llamado Maximato y generó condiciones de estabilidad política y social que sirvieron como base para la puesta en marcha de un auténtico proyecto de desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado.

En resumen, nos dice Lomelí, “el gobierno de Cárdenas sentó las bases del sistema político y de la economía mixta que garantizaron la estabilidad política y la acumulación de capital necesarios para poder mantener un crecimiento sostenido durante casi cinco décadas” (Lomelí, 2018: p. 118).

Durante la administración del General Cárdenas se realizaron 10 reformas constitucionales que modificaron 15 artículos, entre ellas: la que reformó al artículo 27 para prohibir las concesiones en el sector de los hidrocarburos; la reforma al artículo 3º que estableció el carácter socialista en la educación impartida por el Estado y la que suprimió las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la República.

Estas reformas reafirmaron al Estado mexicano como actor interventor en la economía y sentaron un precedente para la política económica de las próximas décadas.

**Manuel Ávila Camacho (1940-1946): industrialización espontánea**

La segunda guerra mundial generó condiciones para una industrialización espontánea que, a la postre, el gobierno impulsó por la vía de una policía proteccionista desde el punto de vista comercial y garantista desde el punto de vista laboral (Lomelí, 2018: p 119). Las reformas constitucionales fueron la vía para fortalecer el régimen de protección laboral de los trabajadores.

Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho se publicaron 10 decretos de reforma constitucional que modificaron 18 artículos. Entre las reformas más importantes de este periodo se encuentran: la que estableció la legislación laboral en el sector eléctrico y la que facultó al Poder Ejecutivo para reglamentar la extracción, utilización y aprovechamiento de aguas del subsuelo y otras aguas propiedad de la Nación.

**Miguel Alemán Valdez (1946-1952): modernización, industrialización y proteccionismo**

A mediados del siglo veinte, el gobierno de Miguel Alemán Valdez fue promotor de un proceso de modernización nacional marcado por la

industrialización, el proteccionismo comercial y la emancipación del poder civil respecto al poder militar.

En este sexenio se aprobaron 13 decretos de reformas constitucionales que implicaron cambios en 20 artículos. Algunas de las reformas más trascendentes fueron la que suprimió el carácter socialista de la educación impartida por el Estado, la reforma que introdujo la regulación de la deuda, la que reconoció el voto de las mujeres en elecciones municipales y la que facultó al Ejecutivo para imponer tarifas de importación e importación con el fin de proteger a la industria nacional.

**Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958): el reconocimiento del voto de las mujeres**

En el sexenio de Ruiz Cortínez se llevó a cabo una reforma constitucional crucial para la construcción de una verdadera democracia. En 1953 se reformaron los artículos 34 y 115 con el fin de reconocer el derecho al voto de las mujeres y suprimir el precepto constitucional que restringía su participación únicamente en las elecciones municipales.

**Adolfo López Mateos (1958-1964): desarrollo estabilizador**

Durante el sexenio del Presidente López Mateos se reivindicó la rectoría del Estado en sectores estratégicos de la economía y se amplió la protección de los derechos sociales y laborales.

Las reformas de este sexenio acompañaron y dieron forma a un periodo caracterizado por el crecimiento económico y la estabilidad de los precios, célebremente conocido como “desarrollo estabilizador” (Lomelí, 2018: p. 121).

En este sexenio se aprobaron ocho decretos de reforma constitucional. Entre las reformas más importantes destacan la que amplió la prohibición de concesiones en el sector de los hidrocarburos; la reforma que instituyó que correspondía únicamente a la Nación el aprovechamiento de la industria eléctrica, la reforma que creó a los diputados de partido (antecedente de los diputados plurinominales) y la reforma laboral que estableció la jornada máxima de trabajo nocturno, restricciones al trabajo de los menores, definió salarios mínimos, reconoció el derecho de participación en las utilidades de las empresas y estipuló recursos de arbitraje e indemnización.

**Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970): el último presidente con menos de 10 decretos de reformas constitucionales**

El sexenio de Díaz Ordaz fue el último con un ritmo moderado de cambios a la Constitución. En esta administración se aprobaron ocho decretos de reforma constitucional que modificaron 19 artículos. Desde este momento en adelante, en ningún sexenio se observarán menos de 14 decretos ni una cantidad menor a 30 artículos reformados. Entre las reformas publicadas durante el gobierno de Díaz Ordaz sobresalen: la modificación de las reglas del sistema penitenciario nacional y la que facultó al Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

**Luis Echeverría Álvarez (1970-1976): el desarrollo compartido y los límites al intervencionismo estatal**

Al comienzo de la administración de Luis Echeverría se trató de implementar una política redistributiva para combatir a la desigualdad, manteniendo el ritmo de crecimiento y la estabilidad de los precios en el país. Este programa de gobierno, denominado por Echeverría como “desarrollo compartido”, enfrentó el rechazo de los empresarios, quienes vieron amenazados sus intereses ante la posibilidad de una reforma fiscal que los obligara a pagar más impuestos. La reforma fiscal nunca vio la luz, por lo que este caso ejemplifica los factores reales de poder que limitan al intervencionismo estatal (Lomelí, 2018: p. 125)

Con todo y lo anterior, el sexenio de Luis Echeverría se intensificó significativamente el ritmo de las reformas a la Constitución. En esta administración se aprobaron 15 decretos constitucionales que modificaron 40 artículos. La creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE, la igualdad entre hombres y mujeres y la regulación de los centros urbanos y asentamientos humanos, fueron algunas de las reformas más importantes.

**José López Portillo (1976-1982): democratización del Estado y nacionalización de la banca**

El de José López Portillo fue un sexenio de grandes hitos en la historia constitucional de nuestro país. En este sexenio tuvo su origen la célebre reforma política de 1977, que para muchos autores detonó la transición democrática mexicana. Asimismo, se aprobaron reformas trascendentales que ampliaron el marco de protección laboral, como la que reconoció el trabajo digno y la que obligó a las empresas a capacitar a los trabajadores. La última de las reformas de este sexenio consistió en la

nacionalización de la banca. En total, en este periodo se aprobaron 14 decretos mediante los cuales se reformaron 34 artículos constitucionales.

**Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): el cambio estructural y la continuidad de la reforma política del Estado**

En la administración de Miguel de la Madrid se dio lugar en nuestro país a lo que Rolando Cordera y Leonardo Lomelí denominan como “el cambio estructural”, entendido como un conjunto de reformas que partió de la premisa de que el modelo de desarrollo económico se había agotado, por lo que era necesario sustituirlo por uno nuevo para hacer frente a las restricciones fiscal y externa y de esta manera recuperar el crecimiento económico: el neoliberalismo (Cordera y Lomelí, 2005: p. 6). Este nuevo modelo, implementado desde el sexenio de Miguel de la Madrid, significó la adopción de nuevos principios de política económica, como la apertura al comercio exterior, la disciplina fiscal y el adelgazamiento del Estado, y se tradujo en acciones concretas como el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), los recortes al gasto público, la privatización de empresas del Estado y el aumento de los impuestos al consumo.

A nivel constitucional, el cambio estructural de la economía mexicana se consagró con dos reformas fundamentales que constitucionalizaron el viraje económico: la primera del sexenio, que modificó los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, estableció el sistema de planeación del desarrollo, definió la economía mixta como un régimen de coparticipación del Estado y de los sectores privado y social en las actividades económicas y precisó las áreas estratégicas reservadas con exclusividad al Estado.<sup>1</sup> La segunda reforma constitucional de corte neoliberal consistió en la creación de la Comisión Nacional de Salarios mínimos, que desde entonces ha cumplido con la función de restringir los salarios bajo la premisa de controlar la inflación.

Otras reformas constitucionales importantes del sexenio fueron: la que instituyó el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por las que se reconocieron el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, la reforma electoral que aumentó de 100 a 200 el número de diputados plurinominales, la que creó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la que instituyó los principios de la política exterior instrumentada por

<sup>1</sup> Cordera y Lomelí apuntan que esta reforma representó un punto de inflexión porque brindó garantías al sector privado de que el Estado no iría más allá de las áreas catalogadas como

estratégicas, las cuales en los años siguientes se reducirían drásticamente (Cordera y Lomelí, 2005: p. 6).

el Poder Ejecutivo. En este sexenio se aprobaron 19 decretos de reforma constitucional que implicaron cambios en 66 artículos.

**Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): liberalización económica y reforma electoral**

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari, a pesar de que fue en el que por primera en la historia el partido de gobierno perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, fue un periodo de reformas constitucionales de gran calado que aceleraron procesos de transformación política y económica del Estado en México. De este modo, las reformas constitucionales no solo fueron el mecanismo para democratizar al país sino para consolidar en la Ley Suprema al modelo neoliberal.

Durante la administración del presidente Salinas se aprobaron tres reformas constitucionales electorales que, entre otras cosas, dieron lugar a la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, así como a la generación de condiciones más equitativas para la celebración de elecciones auténticas en nuestro país. Desde el punto de vista económico, se aprobaron tres reformas que reafirmaron el modelo económico neoliberal: la privatización de la banca, la reforma agraria que puso fin al reparto agrario, dando paso a la privatización de los ejidos, y la que reconoció la autonomía del Banco de México. Otras reformas trascendentales de este sexenio fueron la religiosa, la que creó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la reforma política del Distrito Federal.

**Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): rompiendo con el mito de la parálisis legislativa**

Durante la administración del presidente Zedillo, se rompió con el mito de que los gobiernos divididos producirían una parálisis legislativa en el Congreso de la Unión. Algunas de las reformas constitucionales más importantes realizadas en este periodo fueron la reforma integral al Poder Judicial, una nueva reforma electoral que, por su magnitud, incluso recibió el mote de “definitiva”, la que reconoció la autonomía constitucional de la CNDH y la reforma que creó a la Auditoría Superior de la Federación. En total, en este periodo se aprobaron 77 modificaciones a la Constitución por medio de 18 decretos de reforma constitucional.

**Vicente Fox (2000-2006): el gobierno de la alternancia**

A pesar del bono democrático con el que inició el gobierno de la alternancia de Vicente Fox, esta administración fue en la que menos reformas

constitucionales se aprobaron en los últimos 40 años, lo cual se puede atribuir a la difícil relación que tuvo con el Congreso, especialmente en el último trienio de gobierno. La reforma indígena, la reforma que reconoció la autonomía del INEGI y la que amplió los periodos ordinarios del Congreso de la Unión, fueron algunas de las más importantes. Durante el gobierno de la alternancia se reformaron 31 artículos de la Constitución a través de 19 decretos de reforma constitucional.

**Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012): la reforma penal y el nuevo paradigma de derechos humanos**

La administración de Felipe Calderón fue el periodo en el que se ha aprobado la mayor cantidad de decretos de reforma constitucional, con 36 decretos que modificaron 110 artículos de la Constitución. Sin lugar a duda, por sus magnitudes e implicaciones, las reformas más importantes de este sexenio fueron la reforma al sistema de justicia penal de 2008, la reforma en materia de derechos humanos de 2011 y la reforma política que instituyó mecanismos de democracia directa (consultas populares e la iniciativa ciudadana), otorgó al Presidente la facultad de iniciativa preferente y modificó los supuestos para la designación de presidente interino o sustituto y del titular provisional del Poder Ejecutivo.

**Enrique Peña Nieto (2012-2018): el sexenio de las reformas estructurales**

Durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, se reformó la mayor cantidad de artículos constitucionales en un sexenio en toda la historia del país, como resultado del impulso de una amplia y variada agenda de cambios plasmados a modo de compromisos en el Pacto por México, suscrito por las tres principales fuerzas políticas al inicio de la administración.

Del 1 de diciembre de 2012 al 27 de agosto de 2018 se aprobaron modificaciones a 155 artículos de la Constitución por medio de 28 decretos de reforma constitucional. De estos últimos, doce de ellos correspondieron a las denominadas “reformas estructurales”: 1) Educativa, 2) Telecomunicaciones y Competencia Económica, 3) Código Penal Único, 4) Energética, 4) Transparencia, 5) Político-electoral, 6) Disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, 7) Sistema Nacional Anticorrupción, 8) Desindexación del salario mínimo, 9) Reforma política de la Ciudad de México, 10) Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, 11) Justicia Laboral y 12) Justicia Cotidiana.

#### 4. Conclusiones

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una de las constituciones más longevas y reformadas en todo el mundo. Desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta el 27 agosto de 2018, los artículos constitucionales han sido reformados en 707 ocasiones, a través de 233 decretos aprobados por el Constituyente Permanente.

En virtud de estas modificaciones y adiciones, el texto constitucional es cinco veces más extenso que el aprobado por el Constituyente de 1917, al pasar de 21,783 a 111,783 palabras (incluyendo artículos transitorios).

Como hemos visto, las reformas constitucionales son decisiones políticas trascendentales porque suponen cambios en la organización y ejercicio del poder político, la creación de instituciones, el reconocimiento de derechos y la adopción de valores, ideales y principios fundamentales.

El texto constitucional entraña también formas de Estado y la posición que este asume frente a la economía y la sociedad. Dicho de otro modo, la Constitución define los principios de política económica que instrumenta el Estado y los dispositivos por medio de los cuales tratará de organizar a la sociedad y procesar los conflictos.

En México las reformas constitucionales han sido el mecanismo del Estado por excelencia para adaptarse a las condiciones de cada momento histórico y responder a las demandas sociales en el transcurso de los últimos 100 años. En ese sentido, las reformas a la Constitución han funcionado como un instrumento para detonar y encausar procesos de cambio político, económico y social, tales como la implementación de modelos de desarrollo, el reconocimiento de derechos y la democratización del Estado, tan solo por nombrar algunos.

Como se pudo dar cuenta en la presente Nota Estratégica, en las últimas cuatro décadas se ha registrado una aceleración en el ritmo de las reformas constitucionales. En este mismo periodo de tiempo, es verdad que se han logrado importantes conquistas políticas y sociales, pero lo cierto es que todavía persisten problemas históricos, que inciden negativamente en la calidad de vida del grueso de la población mexicana.

Entre las conquistas consagradas mediante reformas constitucionales se encontraría la instauración de un sistema electoral más democrático, en el que se reconoce al voto como la piedra angular de la

conformación y legitimación de las autoridades y representantes políticos. Por el otro lado, fenómenos como la desigualdad social y económica, la pobreza y la falta de bienestar social, limitan en la práctica el ejercicio pleno de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución, al tiempo que erosionan la confianza en la democracia.

La pluralidad política y la falta de mayorías absolutas de una sola fuerza política, lejos de obstaculizar las reformas constitucionales, fueron un factor catalizador de estas. Desde 1997 en que comenzó la conformación de los gobiernos divididos hasta la fecha, los artículos de la Constitución se han reformado en 319 ocasiones. De esta manera, en los últimos 21 años el texto constitucional se ha modificado en una proporción similar que en sus primeros 80 años de vigencia, en los que se reformó en 388 veces.

El presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, ha declarado en diversas ocasiones su intención de cancelar reformas como la educativa o la energética, lo que de suyo implicaría nuevas reformas a la Constitución. En el Congreso de la Unión, por su parte, las agendas de todos los grupos parlamentarios contemplan compromisos que, de igual forma, traerían consigo ajustes al texto constitucional.

Bajo este tenor, resulta fundamental que las y los tomadores de decisiones y la ciudadanía tengan consciencia sobre el significado histórico, político y social de las reformas constitucionales, así como conocimiento pleno de sus consecuencias y efectos para la vida cotidiana de las personas.

El contexto político actual ofrece una oportunidad única para que la ciudadanía no solo conozca, sino que sea partícipe de este tipo de decisiones políticas fundamentales. En ese sentido, sería oportuno analizar la viabilidad de adoptar en nuestro país la figura del referéndum ciudadano en el mecanismo de reforma constitucional, como una medida para fortalecer democráticamente al poder revisor de la Constitución. Esta propuesta, que por cierto ya ha sido puesta sobre la mesa por juristas destacados como Jorge Carpizo, Mario de la Cueva, Diego Valadez y Jaime Cárdenas, no solamente obligaría a generar un mayor consenso político en torno a las reformas constitucionales, sino que abonaría a la legitimidad de los ajustes y adecuaciones a los principios fundamentales plasmados en nuestro máximo código político.

## Referencias

### **Bibliográficas**

- Casar, María Amparo, “El fetichismo constitucional”, Nexos, México, febrero de 2013.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván, Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012, CIDE, México, 2012.
- Cárdenas, Jaime, La Constitución Política de la Ciudad de México. Análisis Crítico. México, IBD-Senado, 2017.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, México, UNAM, 1991.
- Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en Bol. Mex. Der. Comp. vol.44 no.131 México may./ago. 2011.
- Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo, “Viejos y nuevos paradigmas: el papel político de las ideas económicas en el cambio estructural en México (1982-1994)”, en *Memorias del segundo congreso de historia económica. La historia económica hoy, entre la economía y la historia México* Asociación Mexicana de Historia Económica, A.C. Facultad de Economía, UNAM, 2005.
- De la Cueva, Mario, Teoría de la Constitución, 2a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 177 y 178.
- Héctor Fix-Fierro, “Engordando la Constitución”, Nexos, México, febrero 2014
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho constitucional mexicano y comparado, 6a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Lomelí, Leonardo, “El pacto fiscal y el cambio estructural en el desarrollo económico de México”, Revista de Economía Mexicana, núm. 3, pp. 97-143, 2018.
- Valadez, Diego, La Constitución reformada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- \_\_\_\_\_, “Las funciones de la reforma constitucional” en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

### **Páginas de Internet.**

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

### **Otros documentos**

- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793,