

SOBERANÍA, REGLA DE RECONOCIMIENTO Y CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO*

Francisco VALDÉS UGALDE

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Constitución y representación.* III. *Chocques en los fundamentos.* IV. *El cambio constitucional en México.* V. *La soberanía y la estructura del Estado.* VI. *Del federalismo metaconstitucional al federalismo constitucional incompleto.* VII. *Reforma del régimen y del sistema. Establecer una nueva regla de reconocimiento en la Constitución.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Anexo.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza el papel que han jugado las reformas a la Constitución como modalidades de inestabilidad normativa y de suplantación de la soberanía del pueblo por la hegemonía presidencial. Este trastocamiento invirtió el sentido de la “regla de reconocimiento” que fundamenta la legitimidad de los valores, acuerdos y normas contenidas en la Constitución. Asimismo, sugiere cambios constitucionales a partir de especificar y codificar una regla de reconocimiento respetuosa de la soberanía y estabilizadora de la norma suprema.

II. CONSTITUCIÓN Y REPRESENTACIÓN

El problema de las Constituciones ha irrumpido en los estudios políticos y en la opinión pública. Ya sea bajo el lenguaje del derecho, la

* Agradezco a la maestra Gisela Zaremberg de la FLACSO-México sus comentarios críticos a una primera versión de este trabajo y su apoyo en la revisión y preparación de la información de los cuadros anexos.

filosofía, la ciencia política y otras disciplinas, el trabajo especializado y el debate público reconocen en las Constituciones una problemática que afecta a casi todas, si no es que a todas, las sociedades complejas. Los cambios que se han registrado en la estructura de lo que aquí llamamos convencionalmente “orden de la segunda posguerra mundial” han afectado la normatividad de las sociedades contemporáneas. Y ello impacta a las Constituciones por cuanto podemos aceptar como definición mínima que ellas, sean o no escritas, contienen valores, pactos y las normas que de ambos derivan, las que al constituir Estados se convierten en fórmulas de obligación política.

El problema de la soberanía y la representación no se inicia con las operaciones electivas e instituyentes que define la Constitución, sino con los dispositivos que ella crea para poder hablar de sus ordenamientos con lenguajes distintos pero a la vez abarcadores de los mismos. La jurisprudencia de las cortes constitucionales (y, en general, la interpretación de la ley por parte de quienes tienen tal atribución), es una modalidad de estos lenguajes, pues se trata de interpretaciones que conducen procedimentalmente hasta una última instancia. Lo que H. L. A. Hart llama “regla de reconocimiento” es otra de estas modalidades que, en ocasiones pero no siempre, incluye a la anterior.¹ La presencia de estos metalenguajes que se refieren a la ley como un lenguaje objeto² tienen como característica común el ser dispositivos de primera y última instancia. El régimen se funda en la voluntad de la soberanía que instituye las normas fundamentales, y la cadena de regulación del conflicto culmina en las decisiones de última instancia. Pero no en todos los sistemas constitucionales se admite de la misma forma la soberanía ni los intérpretes de la ley tienen el mismo poder sobre ella y sus consecuencias. Esto quiere decir que, en cuanto al problema de la soberanía y de la interpretación de la ley, puede identificarse un continuo que admite grados diferentes de aceptación de la soberanía y de poder de última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad.

1 Véase Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, 2a. ed., Oxford University Press, 1998, pp. 79-99.

2 La cadena regresiva de lenguaje-objeto y metalenguaje puede ser indefinida. Sin embargo, en los sistemas legales, estos dos parecen el techo y el cimiento del derecho como “objeto” de interpretación.

En este escrito me referiré únicamente al problema de la regla de reconocimiento a través de la revisión de algunos eventos de la historia constitucional de México. No abordaré, en cambio, el asunto de la jurisprudencia.

La regla de reconocimiento es una modalidad de reducción de incertidumbre acerca de la validez de acompañar una norma con hechos coercitivos que, por ello, son legítimos. La regla de reconocimiento especifica una característica de la norma a cumplir que se convierte en una indicación concluyente de que efectivamente es una norma de un grupo apoyada por la presión social de éste. Lo fundamental es el reconocimiento de la referencia a la norma estipulada como obligatoria, como modo apropiado de dilucidar las dudas acerca de la existencia de la norma. Se trata de “una regla para la identificación concluyente de las reglas básicas de obligación”.³

La regla de reconocimiento puede ser explícita en el sistema legal o estar implícita en la cultura, los usos y las costumbres políticas de una sociedad, pero, en todo caso, funda el orden legal, por cuanto “identifica quién es el soberano y, por consiguiente, quién tiene el poder de decidir los conflictos en un régimen”.⁴ De acuerdo con esta idea, una Constitución democrática, para serlo plenamente, debe contener una regla de reconocimiento que permita a la soberanía el cambio de las estructuras políticas y de la Constitución misma de manera ordenada, codificada y pacífica. La regla de reconocimiento democrática es aquella que subsume la legitimidad de toda forma de cambio a la del cambio democrático. Deja fuera, por tanto, la legitimidad de formas de cambio no democráticas.

En sentido estricto, el primer problema para la regla de reconocimiento, que puede estar contenido en una Constitución, lo ofrece el hecho de que las Constituciones son “acuerdos” transgeneracionales que, por la contradicción intrínseca que implica la mera presunción de que generaciones distantes en el tiempo deliberen entre sí, hace de ellas un artefacto peculiar mediante el cual los acuerdos políticos conseguidos luego de periodos de cambio se plasman en textos que formulan valores, preferencias, órdenes y procedimientos políticos relacionados con lo que

³ *Ibidem*, p. 95.

⁴ Hampton, Jane, “Democracy and the Rule of Law”, en Shapiro, Ian (ed.), *The Rule of Law*, New York University Press, 1994, p. 24.

una sociedad considera propiedad o derecho de sí misma y que distribuye entre sus miembros. Son, así, unidades complejas de decisión y acción colectiva.

Las Constituciones son, por su función, reglas de decisión de obligación general cuya variación debe quedar fuera del alcance del capricho individual, de la voluntad de una minoría e, inclusive, de la decisión de mayorías insuficientemente calificadas para representar legítimamente la cuasi-unanimidad⁵ del conjunto social. La función principal que las Constituciones plasman en el Estado es la producción de bienes públicos (o externalidades negativas, si se quiere) que ningún particular puede proporcionar a la sociedad en la escala requerida. Esta función se subdivide en dos tipos de bienes públicos. Los que consisten en una limitación (negativa) del poder, ya sea de la autoridad o de los particulares, y los que son acciones (positivas) de provisión de bienes y servicios. Pero si la durabilidad de la Constitución tiene un fundamento legítimo, debe poner al alcance de las generaciones vivas los medios para que, de acuerdo a ciertas condiciones y procedimientos, la soberanía pueda cambiar la Constitución o darse una nueva.

A diferencia de la Constitución mexicana, que data de 1917, la mayor parte de las Constituciones hoy vigentes en el mundo fueron promulgadas después de 1950. Surgieron y a la vez inauguraron ese “orden de la segunda posguerra” que ha pasado ya por al menos dos décadas de fuertes transformaciones. Como todo *desorden*, el actual reclama de los individuos y los colectivos una mentalización explícita de las instituciones fundadas con anterioridad y que, mientras resultaron eficientes para los propósitos por los que fueron creadas, reposaban más o menos de manera implícita en las rutinas que prefiguraban y gobernaban.

De ahí que las Constituciones sean hoy en día, una vez más, motivo de disputas y deliberaciones encaminados al encuentro de pactos y derechos que han de ser satisfactorios, admisibles o, por lo menos, no inaceptables para una mayoría suficientemente representativa del cuerpo social. En este proceso aparece en toda su magnitud el problema de que

⁵ “Cuasi-unanimidad” en el sentido de James Buchanan y Gordon Tullock (*The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962). Este concepto define a las Constituciones y otras formas de consenso como cuasi-unánimes porque derivan de una forma de decisión en las que el disenso es irrelevante para su funcionamiento una vez que la decisión ha sido tomada.

para transformar los ordenamientos constitucionales en cuestión o disputa se requiere de una instancia de legitimación que las Constituciones no siempre prevén, o si lo hacen establecen condiciones y mecanismos difíciles de cumplir para ser cambiadas.⁶ Y así es porque los valores, pactos y ordenamientos imaginados y plasmados en una Constitución (normalmente por una asamblea o Congreso Constituyente) se hacen para perdurar, para regir, para ser resistentes al cambio, para dificultar su alteración en sentidos progresivos o regresivos, tal y como son visualizados en las mentalidades de las épocas en que son dadas a luz.

Las Constituciones son, así, plasmación de aspiración y sueño en la realidad orgánica del Estado. Pero cuando han de ser cambiadas, el proceso para hacerlo suele hacer presente aquella frase de Marx en *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, según la cual “la tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos”. Sin embargo, las realidades actuales desafían la idea de que ciertos valores y normas vigentes puedan sostenerse sin alteración si la “realidad” lo exigiera y la soberanía lo decide. El problema es, por tanto, de reglas para el cambio de la Constitución.

III. CHOQUES EN LOS FUNDAMENTOS

El proceso político de México se ha caracterizado, al menos durante dos décadas ya, por debates y disputas en torno al fundamento de las instituciones. Esto abarca a las instituciones fundamentales del Estado entre las que se cuenta la Constitución. Al no ser objeto de este artículo la descripción de este proceso, quiero referirme a dos elementos que le dan significación al mismo. Por una parte, ha sido notorio que en todas las campañas electorales presidenciales desde 1988 se ha planteado el tema de la necesidad de ajustar el Estado a sus bases constitucionales, o bien, como ha ocurrido más recientemente, de replantear algunos componentes esenciales del orden constitucional. Por otra, el gobierno actual, primero que no preside un candidato postulado por el Partido Revolu-

⁶ En este aspecto, las Constituciones varían en un rango que va desde las que no admiten cambios hasta las que van modificándose de acuerdo con lo consuetudinario. La Constitución mexicana prevé el mecanismo por el cual puede ser “reformada o adicionada”, pero no establece cómo debe procederse para formular una nueva Constitución que derogue la anterior.

cionario Institucional (PRI) o sus antecesores, tomó como parte de su programa de acción una revisión integral de la Constitución.⁷

Entre marzo y agosto de 2001 se llevaron a cabo los nueve foros para la revisión integral de la Constitución en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, como parte de los trabajos encaminados a la reforma del Estado. Esta revisión del texto constitucional convocó a cientos de especialistas, representantes de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, autoridades federales y locales de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A lo largo de siete meses más de 1,200 personas participaron en amplias sesiones de trabajo, cinco celebradas en la ciudad de México y cuatro en localidades fuera de la capital. Luego de estas participaciones, que sumaron sesiones que duraron en conjunto aproximadamente 500 horas de discusión, se han identificado 420 propuestas de reformas a la Constitución.⁸ Estas propuestas afectarían 75 de los 136 artículos que contiene, y comprenden tanto a su parte “dogmática” como a la “orgánica” y la “procedimental”.

Además de estas propuestas, hay en el Congreso en espera o proceso de revisión 140 iniciativas de reformas constitucionales presentadas por distintos partidos políticos en los últimos años.

Entre 1917 y 2001 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* más de 400 decretos de reforma.⁹ Suponiendo que todas estas propuestas de reforma, haciendo abstracción del hecho de que muchas de ellas pueden ser alternativas entre sí (por ejemplo hacer de la Suprema Corte de Justicia la máxima autoridad en materia constitucional o, por el contrario, crear un tribunal constitucional), fuesen viables o eventualmente aprobadas las que podrían tener sentido para las fuerzas políticas representadas en las instancias decisivas para aprobarlas,¹⁰ el hecho es que

7 Discurso pronunciado con motivo del LXXXIV Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el patio de honor de Palacio Nacional, 5 de febrero de 2001.

8 Estas 420 propuestas corresponden ya a un agrupamiento de las diversas proposiciones hechas en los foros y constituyen las correcciones a la Constitución que alcanzaron mayor consenso y respaldo argumental por parte de los participantes.

9 Estas reformas han afectado 98 de 136 artículos (más del 70%), mientras que 38 mantienen la redacción que les dio el Constituyente de 1917 y que, en muchos casos, como el de los artículos 39 y 40 han sobrevivido intactos todo el proceso constitucional de México (véase cuadro 2).

10 El artículo 135 de la Constitución define una figura peculiar denominada coloquialmente el “constituyente permanente”. Éste consiste en que para ser reformada la

su sola presencia refleja una fuerte tensión e torno a la forma y calidad con que rigen las instituciones vigentes, e introduce dudas y desconcertos sobre la necesidad, viabilidad y características que debe asumir su transformación.

IV. EL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

A diferencia de su modelo, la Constitución de los Estados Unidos, la Constitución mexicana ha evolucionado con grandes dificultades a través de varias etapas. Digo deliberadamente “la Constitución mexicana” porque considero que la adopción de los derechos fundamentales y la organización del régimen político definida en sus diferentes versiones ha tenido una evolución acumulativa de la misma Constitución a lo largo de un siglo y tres cuartos, aunque no sin algunas rupturas.

Tómese como evidencia el cierre del preámbulo de la Constitución de 1917 en el que es definida como “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *que reforma la Constitución de 1857*” (cursivas nuestras). Asimismo, debe considerarse un signo de continuidad la adopción reiterada de las libertades del régimen republicano, representativo y federal, presidencial,¹¹ y con separación de poderes.

De las rupturas que se erigen sobre esta idea de continuidad son ejemplo el predominio dado al Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1857 y los derechos sociales incorporados a la carta magna por el Constituyente de 1917 (derecho universal a la educación laica y gratuita —artículo 3o.—, derecho a la tierra por parte de comunidades agrarias y campesinos —artículo 27—, y derechos al trabajo y a la previsión social —artículo 123—). El primer cambio aludido se hizo con el afán de contrarrestar el caudillismo que encarnó en la

Constitución se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de las cámaras de Diputados y Senadores en sus respectivas sesiones, además de la mayoría de las 31 legislaturas de los estados de la federación. Cabe aclarar que los únicos facultados para presentar ante el Congreso iniciativas de ley (y por consiguiente de reforma constitucional) son el presidente de la República, los miembros del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales como cuerpos colegiados.

¹¹ Con la excepción de las leyes de reforma que dieron al Congreso facultades limitativas del Poder Ejecutivo pero que fueron luego cambiadas por los desequilibrios que produjeron.

presidencia de la República en el segundo cuarto del siglo XIX; los segundos buscaron remediar la exclusión social que sufrieron los trabajadores durante el porfiriato.

No obstante estos cambios, es posible decir que el desarrollo constitucional mexicano guarda una cierta unidad que permite observarlo en conjunto, pues aunque las tres Constituciones más importantes del país han sido formuladas por Congresos Constituyentes, hay, entre las tres, un desarrollo institucional incremental y acumulativo. Abordar este proceso en toda su complejidad sería imposible en este espacio. Sin embargo, quiero analizar algunos de sus rasgos ordenando ciertas observaciones que nos ayudan a captar el proceso de formación de la estructura constitucional del régimen político y su relación con la soberanía y el sistema representativo.

El primer rasgo sobresaliente es el cúmulo de dificultades por las que ha atravesado la evolución constitucional. Si toda Constitución es la conjunción de un pacto político y sus expresiones normativas esenciales, la Constitución mexicana ha seguido un camino muy diverso al de la Constitución que inicialmente intentó emular, la de Estados Unidos.¹²

Limitándonos a las tres Constituciones principales que el país ha tenido, se observa primero, entre 1824 y 1857, una larga lucha por sobrellevar los obstáculos que impedían la plena instauración de las instituciones republicanas. La célebre polémica entre Miguel Ramos Arizpe y Servando Teresa de Mier es ilustrativa a este respecto.¹³

El primero abogaba por la división territorial del país en entidades federativas, y el segundo argumentaba con realismo que trescientos años de centralismo colonial y metropolitano eran insuperables por la mera copia del régimen federal establecido por la Constitución estadounidense de 1787. En el Congreso Constituyente de 1824, Mier votó, a pesar de todo, en favor del federalismo, luego de haber formulado su pesimista profecía.

¹² Desde luego, debe recordarse que la Constitución francesa de 1793 y la Constitución de Cádiz de 1812, a la cual asistieron constituyentes mexicanos, tuvieron también una influencia importante sobre el Constituyente de 1824. Sin embargo, en su parte “orgánica” (descriptiva del régimen político) se adoptaron las principales instituciones de gobierno de la Constitución de Estados Unidos.

¹³ García Flores, Margarita, *Fray Servando Teresa de Mier y el federalismo mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

En perspectiva histórica ambos puntos de vista se impusieron a la postre, cada uno a su manera. El de Ramos Arizpe porque nuestra Constitución adoptó desde entonces y reprodujo con variantes en el Acta de 1847 y la carta del 1857 (a pesar de las “Siete Leyes” de 1836 y las “Bases Orgánicas” de 1843), así como en 1917, un modelo de gobierno federal. El de Teresa de Mier porque su visión de los obstáculos que se impondrían al federalismo por la inercia de la herencia colonial y las conveniencias políticas en favor del centralismo y el caudillismo no pudo ser más exacta en su prolongación doblemente secular.

A diferencia de Estados Unidos, el caso de México se presenta como su precisa inversión. Habiendo echado raíces como nación en un archipiélago de sociedades provinciales distintas entre sí, los estados *decidieron* unirse, en un movimiento de la periferia al centro (de ahí lo de “Estados Unidos”), en una federación con una clara distribución de competencias y niveles de poder, entre cuyas características estuvo (y sigue estando) una fuerte polaridad local frente al gobierno federal. Inversamente, México (oficialmente “Estados Unidos Mexicanos”) partió de una unidad fuertemente centralizada intentando afirmarse como nación del centro hacia la periferia, y al adoptar el modelo federal inició una lucha que continúa hasta ahora, casi dos siglos después, para afirmar en la práctica lo que imprimió sobre el papel en sus Constituciones.¹⁴

Huelga decir que entre 1857 y 1917 ocurre otro tanto, si bien esta vez por la inestabilidad de la República liberal, el Imperio y la dictadura porfirista. Tampoco hay que insistir en el hecho de que entre 1917 y 1997¹⁵ la instauración de un sistema presidencialista con partido hegemónico generó una prolongación de la separación entre régimen constitucional y sistema político.¹⁶

Cabe señalar que esta problemática no se limitó al federalismo, sino al menos a otros cuatro aspectos de la normatividad fundamental: los

14 No debe pasarse por alto que la lectura comparada de los debates del Constituyente de 1824 y los debates políticos que condujeron a la Constitución de Estados Unidos revelan también las huellas de tradiciones (y *calidades*) intelectuales completamente distintas entre ambos países.

15 Fecha esta última en que por primera vez desde que se fundó, el Partido de la Revolución no alcanzó mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

16 He desarrollado esta idea en Valdés Ugalde, Francisco, *Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. Una síntesis de ella aparece al final de este texto.

derechos individuales, el ejercicio de la democracia, la organización de la representación política y la división de poderes. Es imposible recoger en este breve texto la problemática que encierra la evolución de cada uno de estos capítulos de la Constitución, además de que escapan a la intención que en él nos hemos propuesto.

El problema central a tratar por ahora es la compleja serie de contradicciones entre los pactos políticos que han contenido las Constituciones mexicanas, sus definiciones normativas y los arreglos institucionales instaurados en la práctica. Entre otros efectos, este problema genera uno que es el de proyectar sobre el futuro un pasado del que se recoge recurrentemente esta contradicción. Pero, asimismo, ofrece otra característica singular: los arreglos institucionales efectivos se adaptan de un modo peculiar a los ordenamientos constitucionales y éstos, a su vez, no son alterados al modo en que lo haría una dictadura en sus instituciones básicas (democráticas, representativas, federales y con equilibrio de poderes).

El régimen prevaleciente en la mayor parte del siglo XX se basó en el poder del presidente de la República de nombrar, gracias a la existencia y disciplina del partido hegemónico, a los candidatos al Congreso, a las gubernaturas de los estados y, no pocas veces, a las legislaturas estatales y a ciertas presidencias municipales de importancia. Respecto a los miembros del Poder Judicial ocurrió otro tanto, pues el nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte se origina en el presidente y se ratifica por el Senado, compuesto hasta la fecha por una mayoría holgada del PRI. Bajo este sistema político el presidente nombró también al candidato de su partido para sucederlo en el siguiente periodo de gobierno. Desde luego, la realización ininterrumpida de elecciones y el triunfo usualmente abrumador en ellas del partido oficial, dio una base de legitimación democrática al funcionamiento de este sistema no previsto por el régimen constitucional.

En la actualidad, la más llamativa de estas adaptaciones peculiares es que la democratización del país en las últimas tres décadas ha desmontado la estructura sobre la que se reproducía el presidencialismo de partido hegemónico, sobre la base de hacer resurgir y hacer vigente, gracias al impulso de la ciudadanía y de paulatinas reformas electorales, el ordenamiento del régimen político definido por la Constitución. Si bien los elementos esenciales de la vida republicana no fueron alterados

en la letra constitucional, fueron manipulados para hacer posible el sistema de presidencialismo de partido hegemónico.

Estos dos periodos dan lugar a formas de relación distintas entre el sistema efectivo y formal de relaciones políticas. Aunque el sistema de presidencialismo de sistema hegemónico fue superado por la acción política combinada de diversos agentes luego del inicio de la declinación del presidencialismo hegemónico, subsiste la pregunta de si se dará lugar a una nueva modalidad de coexistencia diferente entre pactos políticos, las normas fundamentales y los arreglos institucionales.

V. LA SOBERANÍA Y LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Los principios constitucionales que han sido preservados son los que definen cuatro de los aspectos mencionados antes: *a)* la soberanía popular; *b)* el sistema democrático y representativo; *c)* el federalismo, y *d)* la división de poderes. No obstante, la peculiar lógica de adaptación entre norma y realidad efectiva ha dado lugar a una gran cantidad de modificaciones normativas en el tiempo que diferencian los arreglos institucionales en los que esos principios se concretan en distintos momentos. En lo que sigue ilustraré con algunos ejemplos este proceso de cambio normativo.

El nudo central de esta problemática está en los títulos II (artículos 39-48), III (artículos 49-107) y V (artículos 115-122) constitucionales, que comprenden, respectivamente, la soberanía nacional y la forma de gobierno, la división de poderes y el federalismo, y se complementa además con el artículo 135, que define los procedimientos de cambio constitucional y sobre el que más adelante haré algunas observaciones. En este apartado me referiré a los títulos II y III, en el siguiente al V.

Del título II, sus dos primeros artículos, 39 y 40, nunca han sido cambiados desde el 1917, el 41 lo ha sido 5 veces entre 1977 y 2000. Del título III, el artículo 73 (facultades del Congreso) ha sido modificado 44 veces.¹⁷ En conjunto, el título III (división de poderes) es comparativamente el que más reformas ha recibido, entre 228. Le sigue el título I (garantías individuales) con 80 reformas (véanse los cuadros 1 y 2.)

17 Éste es el artículo constitucional que más cambios ha tenido desde 1917.

Los artículos 39 y 40 son de los así llamados “principios pétreos” o, en el lenguaje de Carl Schmitt, “decisiones fundamentales”. El artículo 39 establece que la soberanía radica en el pueblo y que éste tiene en todo momento el derecho de modificar su forma de gobierno. El artículo 40 dice que “*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”. A continuación, el artículo 41 comienza diciendo que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión... y por los de los Estados...”.

Se evidencia aquí un primer problema de transmisión intergeneracional del reconocimiento a la validez de esta norma. Si la soberanía radica en el pueblo y éste tiene en todo momento el derecho de cambiar su régimen de gobierno, pero ejerce su soberanía sólo mediante los Poderes de la Unión, éstos dejan de ser los instrumentos de aquélla para convertirse en los verdaderos depositarios de tal derecho al cambio, alienándolo mediante la estructura que los define y que la soberanía no puede cambiar sino a través de ellos mismos.¹⁸

Los artículos 73, 89 y 94 estipulan, respectivamente, las facultades del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Por consiguiente, son artículos que establecen las principales bases que regulan el equilibrio entre poderes.

Tomando este subconjunto de artículos de la Constitución, se observa que existe una correlación directa entre la estabilidad de la forma en que se ejerce el poder y la estabilidad o inestabilidad de las normas, medidas en este caso únicamente por las variaciones de su texto. La estabilidad de los artículos 39 y 40 y la relativa del 41 se deriva de que constituyen una base política y normativa coherente con la forma republicana de gobierno. La inestabilidad del artículo 73, sin embargo, refleja el largo periodo de predominio del presidente de la República sobre el Congreso, convertido en un instrumento del Ejecutivo (*vox populi*: “en México, el verdadero legislador es el presidente de la República”), que fue alternativamente dotado o privado de facultades para hacer posible la aprobación de disposiciones requeridas por los presidentes de la República

¹⁸ Véase Valdés Ugalde, Francisco, “Thomas Hobbes: la regla, la ley y la voluntad”, *Fractal*, México, núm. 17, 2000.

en cada sexenio. Esta tendencia es especialmente notoria en las reformas que se hicieron hasta finales de los años setenta. Después, y a medida que el pluralismo avanzó en el Congreso, los cambios a las facultades del Congreso avanzan en un sentido distinto al del control presidencial.

La etapa de pleno predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo se debe entender a partir del monopolio político del partido oficial y su disciplina interna, originada en la incuestionable autoridad del presidente sobre el partido (“jefe nato”). Sus diputados y senadores, por tanto, legislaron en función de los designios presidenciales, y las atribuciones y facultades constitucionales de los órganos representativos y la soberanía fueron adecuadas al presidencialismo. La delimitación de la capacidad de iniciativa legal (artículo 71), aunada al procedimiento de reforma constitucional descrito por el artículo 135, cerró el círculo de la hegemonía presidencialista conformando, así, los llamado poderes “metaconstitucionales” del presidente.

Este fenómeno no ocurrió en el mismo grado y forma con las normas del Poder Judicial porque no fue necesario. La evolución del partido oficial como partido de masas hizo que la justicia social fuera concebida como responsabilidad presidencial y sólo de manera secundaria como asunto de los tribunales. Así, el verdadero “justicia” del país fue el presidente.¹⁹

Las sucesivas reformas políticas que el país experimentó desde 1977 establecieron las bases para el avance de un pluralismo político negociado paulatinamente que, finalmente, permitió la eliminación del presidencialismo de partido hegemónico y la alternancia en todas las instancias del poder que culminó con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) el 2 de julio de 2000.

¹⁹ Cabe aquí citar un comentario que alguna vez me hizo en lo personal el maestro Andrés Serra Rojas, una verdadera leyenda en materia de derecho constitucional. En los años sesenta se incorporó como asesor jurídico de la Presidencia y su mayor sorpresa fue darse cuenta de que el cúmulo de peticiones de “justicia” dirigidas al presidente de la República superaba con creces los asuntos cursados a los tribunales del Poder Judicial. En la evolución de las facultades del Poder Judicial cabe distinguir cuatro círculos concéntricos que se van sucediendo en el tiempo. El primero es la introducción del juicio de amparo, primera forma de acceso por parte de la Corte a la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad. El segundo es la formación de un Tribunal Electoral que aunque en sus inicios tuvo facultades limitadas alcanzó luego plena jurisdicción en su materia. El tercero y cuarto son las atribuciones conferidas a la Corte en materia de controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad.

Este cambio vino acompañado de otros que han sido centrales en el desarrollo democrático del país. De las 31 entidades federativas y el Distrito Federal el PRI gobierna hoy solamente 17. En 1988 sólo el 3% de los municipios era gobernado por partidos distintos al PRI; en 1997 este partido había sido desplazado del 44% de los gobiernos municipales. El 50% de la población ha sido gobernada por partidos distintos al PRI. Entre los mismos años (1988-1997) el PRI disminuyó su presencia en los Congresos de los estados del 75% al 50% de los escaños. Desde 1997, en la Cámara de Diputados ningún partido tiene mayoría absoluta, aunque en el Senado el PRI sigue siendo mayoritario. Nótese, sin embargo, que en términos netos el PRI sigue siendo el partido con mayor peso electoral en el país tomado en su conjunto. Este peso que mantiene el PRI hace que ningún otro partido pueda gobernar sin él o, peor aún, tenga que gobernar *para él*. Este hecho condiciona de base las posibilidades de una reforma profunda del Estado.

Por primera vez desde la presidencia de Francisco I. Madero, la estructura del régimen político descrita en la Constitución hace su aparición en un contexto de partidos competitivos (que fue siempre sobreentendido como base de dicha estructura), en el cual ya no es posible aplicar las fórmulas políticas que les fueron superpuestas por la metaconstitución del sistema real.

Ejemplifiquemos este problema con la situación que guarda el federalismo, ya que, como señalamos arriba, éste es uno de los asuntos más profundamente involucrados en el cambio político implicado por la reaparición de las estructuras formales de la Constitución, gracias al pluralismo cristalizado en el sistema de partidos.

VI. DEL FEDERALISMO METACONSTITUCIONAL AL FEDERALISMO CONSTITUCIONAL INCOMPLETO

Hoy se enfrenta un gran reto para hacer pasar al régimen político a una etapa en la que el federalismo se corresponda con la realidad del gobierno dividido por el pluralismo democrático y haga posible el espíritu original de la intención federalista de nuestras Constituciones. Por desgracia, los obstáculos para llegar a esta meta son muy grandes y arraigados como para postular una visión ingenua de las posibilidades

reales del federalismo en México. Veamos algunos de estos obstáculos, además del ya señalado en la composición de fuerzas en el país.

En primer lugar, sobresale la *inercia* del presidencialismo de partido hegemónico que, además del control del Congreso, facilitó a la Presidencia de la República el control de los ejecutivos estatales, las legislaturas, las magistraturas y la mayor parte de los municipios del país.

Si bien esta situación ha cambiado significativamente en los últimos años, el saldo acumulado de la fórmula política del autoritarismo mexicano se refleja en una administración pública agigantada y centralizada que contrasta con el atraso de la administración municipal y estatal. Este centralismo largamente sostenido provocó que el presidente fuera identificado con la federación e incluso con la nación misma. En lugar de presidir la Unión, el presidente se convirtió en jefe de la administración pública federal. De esta forma se indujo un sentido jerárquico que dio a la federación una superioridad de *facto* sobre estados y municipios. Esta superioridad fáctica viola el principio de igualdad representativa entre los tres órdenes de gobierno consagrados en la Constitución, no obstante sus diferencias de tamaño y funcionales (municipio, estado y federación).

El control político sobre las entidades federativas facilitó la traslación de potestades de estados y municipios a una administración pública federal centralizada y paraestatal, que operó en la práctica como sucedáneo de competencias que, en teoría, podían haber estado en manos de los estados y los municipios. El problema de la distribución fiscal (recaudatoria y distributiva), que ocupa un lugar tan central en el debate de hoy, no es sino una secuela de la herencia de la revolución y, sobre todo, del estatismo de la posrevolución, correspondiente a la gran concentración de poder en el Ejecutivo Federal.

La tensión política para hacer realidad el federalismo brota del pluralismo ya encarnado en las estructuras de gobierno, tanto en la composición de los tres poderes de la Unión como en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, esta nueva realidad implica un proceso constitucional de nuevo tipo e inverso al que le precedió, uno que desmantele las reglas que favorecieron el centralismo presidencialista y ofrezca otras que permitan la democracia y el federalismo.

Un ejemplo de las restricciones que es imperativo vencer lo ofrece la flagrante contradicción constitucional entre el intocado artículo 40 y el multirreformado artículo 115.

De acuerdo con el artículo 40, ya citado, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos *en todo lo concerniente a su régimen interior*; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Este artículo no ha sido modificado desde que fue aprobado con 169 votos y sin debate alguno el 22 de diciembre de 1916 por el Congreso Constituyente. El artículo 115, que ha sido reformado 10 veces hasta el 2000, estipula, hasta en los menores detalles, cuál debe ser el régimen municipal (al grado de incluir que los cabildos deberán ocuparse ¡del rastro!). Se establece, así, un sistema de gobierno uniforme para todos los municipios del territorio, a pesar de sus profundas diferencias en extensión, población, recursos o región, contraviniendo el espíritu y la letra del artículo 40 que ordena dejar en manos de los estados y sus poderes la facultad de ser libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interno.

Lo mismo pasa con el artículo 116 que norma la estructura política de los estados y que, contra lo escrito por el Constituyente, evolucionó hasta imponer a las entidades federativas normas generales que impiden el ejercicio de la libertad señalada por el artículo 40, a saber, ser libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior dentro de los términos de la Constitución general. ¿Cómo ocurrió esto?

El artículo 115 en su escueta redacción de 1917 y coherente con el artículo 40 no prohibía la reelección municipal ni legislativa (estatal o federal).²⁰ Pero el 29 de abril de 1933 (durante la presidencia sustituta de Abelardo L. Rodríguez y siguiendo instrucciones del general Plutarco Elías Calles) se agregó un segundo párrafo al artículo 115 prohibiendo la reelección inmediata en los ayuntamientos y en las legislaturas estatales. Asimismo se cambió el artículo 59 para prohibir la reelección inmediata de diputados y senadores al Congreso de la Unión. Para con-

²⁰ El presidente Francisco I. Madero, entre las iniciativas que logró enviar al Congreso durante su malograda presidencia, propuso una que prohibió la reelección del presidente y de los gobernadores de los estados. El Constituyente de 1917 recogió este precepto y respetó la reelección municipal y legislativa, haciéndola depender de las legislaturas de los estados federales.

trarrestar la sombra del callismo, pero sin hacerla desaparecer, el 6 de diciembre de 1977 se dispuso adicionar la fracción tercera de dicho artículo para establecer la representación proporcional en las legislaturas de los estados y en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes; en 1986 esta disposición se extendió ya a todos los municipios.

En el proceso de sucesivas reformas, el artículo 115 pasó de ser una disposición sencilla y sensata a convertirse en un reglamento de asuntos correspondientes *al régimen interno de los estados*, precisamente contraviniendo lo que el artículo 40 disponía que debía normarse con base en la libertad y la soberanía de los mismos, refrendadas en el artículo 115 original de 1917.

Hoy rige aún esta abigarrada disposición constitucional.²¹ La transición democrática no ha podido regresar el federalismo siquiera a su expresión constitucional de 1917, superior, sin duda, a la que se tiene actualmente. Regresar al espíritu federalista original y levantar las prohibiciones que impiden que los estados se den a sí mismos su régimen interno con las variantes que consideren pertinentes, siempre dentro del marco de la Constitución general de la República, es la única vía para liberar a las regiones del centralismo político. Por ello es imperativo eliminar la contradicción que les da primero en el artículo 40 una libertad que a continuación les quita en los artículos 115 y 116.

VII. REFORMA DEL RÉGIMEN Y DEL SISTEMA. ESTABLECER UNA NUEVA REGLA DE RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN

Mientras en el periodo anterior a las reformas políticas de 1977-1996 el régimen constitucional fue subordinado por un sistema político que neutralizó y revirtió la letra y el espíritu de la Constitución Política, de esas fechas en adelante y sobre todo con los cambios de composición de fuerzas en el Congreso en 1997 y la alternancia en la presidencia en el 2000 se ha empezado a recorrer el camino inverso: ajustar el sistema político al régimen constitucional.

Pero ésta es una operación compleja y paradójica pues, por una parte, el régimen constitucional requiere de quimioterapia a sus metástasis hi-

²¹ En 1917, el artículo 115 constaba de un párrafo de tres líneas, mientras que hoy consta de tres cuartillas con ocho fracciones en total.

perpresidencialistas y, por otra, el sistema político requiere de una madurez y equilibrio de los que carece para formular un nuevo arreglo constitucional.

Por tanto, este ajuste entre régimen y sistema implica cambios en el sistema político y en el régimen constitucional. No puede esperarse solamente que la Constitución vuelva a su texto de 1917. La Constitución ha sido cambiada en múltiples ocasiones, a veces con resultados positivos y otras negativos. Y deberá ser cambiada de nuevo para responder a los retos que implica la nueva realidad política.

Una consecuencia de este proceso de ajuste del sistema político a la norma suprema que debiera regirlo es la base del cambio constitucional que puede sentar las bases de un régimen renovado, que si bien tiene su origen en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, requiere de una actualización profunda para responder a los retos de un presente imaginado pero no realizado por las generaciones que le dieron cuerpo a la carta magna.

Este desfase entre lo que parece haber privado como ideal político en el Constituyente de 1917 y la realidad efectiva del *modus operandi* del sistema de gobierno se originó en la separación entre las normas fundamentales y los usos y costumbres a los que respondían los actores reales. Como lo han empezado a documentar los historiadores, esta separación viene de lejos, se hunde en el pasado colonial, se hereda en el México independiente y se transmite hasta nuestros días.

En sus dimensiones políticas (dejando de lado los aspectos culturales y sociales que le acompañan), esta separación consiste en el divorcio entre los acuerdos y pactos reales que orientan la vida política y las normas expresas a las que debieran ajustarse. Es un divorcio institucional entre los arreglos prácticos entre actores y el Estado de derecho que tiene consecuencias especialmente negativas para la estabilidad de las normas y para la legitimidad de las mismas, empezando por la “regla de reconocimiento”, definida por el artículo 39 pero contradicha por otras disposiciones de la Constitución y por la práctica del cambio constitucional que las origina basado en una hegemonía presidencialista que suplanta el derecho ciudadano a la soberanía y la decisión constitucional.

La larga etapa de luchas políticas por conquistar el sufragio efectivo, en su esencia, ha concluido, y debe ser coronada con reformas de Estado que hagan realidad la vigencia plena del derecho. Si el país no es con-

ducido hacia esta segunda etapa de reformas, la democracia conquistada se mantendrá endeble, pues la inconformidad con los arreglos institucionales que obstaculizan la cooperación y la coordinación serán obstáculos para la conciliación nacional y motivo de referencia reiterada a su falta de legitimidad. La sociedad política se ve compelida por los hechos a entrar en un proceso de cambio institucional (y constitucional) que vaya más allá de las reformas electorales ya obtenidas y revierta los usos y costumbres de un sistema político que en su esencia ha desaparecido, si bien sus cimientos humeantes significan la amenaza (y la tentación) de una posible reconstrucción.

La sola reaparición de las estructuras democráticas originales de la Constitución no resuelve el problema de creación de los consensos necesarios para concluir el tránsito. Se requieren acuerdos (y acuerdos de ruptura con el pasado) sobre el cambio de esas mismas estructuras que, por más aptas que hubieran sido en su origen para promover una república democrática, están cubiertas de telarañas que atrapan el desarrollo político en un atraso al menos secular.

¿Cómo hacerlo? Todos los analistas políticos se han ocupado por responder a esta pregunta. Creo que la clave está en retomar el valor de la “regla de reconocimiento” que establece el artículo 39 constitucional, y con base en él, proceder a una revisión constitucional (derecho a cambiar la forma de gobierno, lo cual incluye a la Constitución) con base en una propuesta que contenga incentivos fundamentales para iniciar el proceso de reforma. El primer cambio consistiría en restablecer la reelección consecutiva de los legisladores de la Unión. El segundo, devolver a estados, municipios y legislaturas locales las facultades de decidir soberanamente sobre su régimen interior. El tercero consistiría en modificar la estructura del “constituyente permanente”, agregando a las previsiones ya existentes las siguientes: *a)* referendo para toda reforma constitucional adicionando el artículo 135, y *b)* agregar al artículo 71 la facultad de iniciativa social, cuando ésta pueda concitar un cuarto del padrón electoral. Finalmente, una cuarta modificación en la revisión constitucional sería introducir un nuevo artículo que defina el modo de arribar a un congreso constituyente, si determinadas condiciones políticas lo requirieran.

Estos cambios contribuirían a la consolidación democrática y no serían excluyentes de otros que pueden abordarse en la misma revisión, prin-

principalmente aquellos que terminen de construir un edificio adecuado de impartición de justicia y la redefinición de facultades y competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Desde una visión pesimista, empero, puede preverse la persistencia de las tendencias a desacuerdos fundamentales entre los actores políticos. Si esto ocurriese, estaríamos probablemente en presencia de un fenómeno de resistencia al cambio institucional que requeriría de otro análisis, referido esta vez a la probable tendencia endémica a producir sistemas informales no correspondidos con regímenes formales.

VIII. CONCLUSIONES

- El patrón de cambios constitucionales seguido por México entre 1917 y la actualidad muestra dos periodos claramente distintos. Uno en el que los cambios al régimen constitucional son ejercidos para adaptarlo a las necesidades de un sistema político de presidencialismo hegemónico; otro en el que la declinación de este sistema da paso a una demanda democrática que, procesada por ese mismo sistema mediante la admisión de nuevos actores a la decisión política, reajusta el sistema político al régimen constitucional.
- A partir de 2000 se presenta una nueva etapa en que la necesidad de reformas de Estado se expresa como indispensable para conciliar régimen constitucional y sistema político, con reformas en ambos. Sin embargo, por razones diversas no se ha delineado una manera de llevar a cabo este proceso, necesario, por otra parte, para consolidar la democracia y estabilizar las instituciones.
- El proceso de reformas constitucionales en el siglo XX muestra una alta inestabilidad normativa y de pactos políticos que aluden a la inapropiada fórmula de control de la Constitución por parte de la soberanía, tanto en la organización institucional de los poderes del Estado como en la participación de la sociedad política (incluidos en ella los ciudadanos).
- Es posible remediar lo anterior mediante cambios constitucionales que establezcan valores, acuerdos y normas fundamentales e introduzcan un sistema claramente codificado de cambio constitucional para permitir su actualización o sustitución.

— En conjunto, los cambios requeridos implican una renovación, especificación y estabilización de la regla de reconocimiento que establece quiénes y bajo qué modalidades son la autoridad última o soberanía en la toma de decisiones fundamentales de gobierno y en la solución de conflictos.

IX. ANEXO

Cuadro 1. *Reformas constitucionales por título (1917-1999)*

<i>Título</i>	<i>Número de artículos</i>	<i>Número de reformas</i>	<i>Reformas por artículo</i>	<i>% ref./total ref.</i>
I. Garantías individuales	38	80	2.1	20.2
II. Soberanía	10	21	2.1	5.3
III. <i>División de poderes</i>	59	228	3.8	57.2
IV. Responsabilidad de los servidores públicos	7	18	2.5	4.6
V. De los estados de la federación	8	22	2.7	5.5
VI. <i>Del trabajo</i>	1	21	21	5.3
VII. Previsiones generales	11	7	0.6	1.7
VIII. De la reforma de la Constitución	1	1	1	0.2
IX. De la inviolabilidad de la Constitución	1	0	0	0
<i>Total</i>	136	398	—	—

Fuentes: 1. *Página Web* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (legislación federal, reformas a la Constitución). 2. *Diario Oficial de la Federación*.

Comentarios:

El título VI es el que más reformas (21) por artículo (1) presenta.

El título III sigue en el orden, con 3.8 reformas por artículo (59).

El título V sigue con 2.7 reformas por artículo (8).

El título IV con 2.5 reformas por artículo (7).

Los títulos I y II con 2.1 reformas por artículo.

Los títulos VIII, VII y IX finalizan el orden de la secuencia.

Cuadro 2. *Histórico de reformas constitucionales (1917-1999)*

<i>Artículo</i>	<i>A Reformas 1917-1999</i>	<i>B Reformas 1982-1999</i>	<i>B/A %</i>
1o.	—	—	—
2o.	—	—	—
3o.	5	2	40
4o.*	7	4	66.6
5o.	4	2	50
6o.	1	—	0
7o.	—	—	—
8o.	—	—	—
9o.	—	—	—
10	1	—	0
11	—	—	—
12	—	—	—
13	—	—	—
14	—	—	—
15	—	—	—
16*	4	4	100
17	1	1	100
18	2	—	0
19*	2	2	100
20	4	3	75
21	3	3	100
22*	3	3	100
23	—	—	—
24	1	1	100
25*	2	2	100
26	1	1	100
27 (15) ^a	16	4	25
28	5	4	80

* Artículos que también fueron reformados durante 1999.

^a Según el texto de Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana en el siglo XXI*, el artículo 27 sólo ha sido reformado 15 veces. De acuerdo con esta investigación, el texto anterior omite la reforma número 12 publicada el 6 de febrero de 1976 en el *Diario Oficial de la Federación*.

CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

<i>Artículo</i>	A Reformas 1917-1999	B <i>Reformas</i> 1982-1999	B/A %
29	1	—	0
30	4	1	0
31	2	2	100
32	3	1	33.3
33	—	—	—
34	2	—	0
35	2	2	100
36	2	2	100
37	2	1	50
38	—	—	—
39	—	—	—
40	—	—	—
41	5	4	80
42	2	—	0
43	5	—	0
44	1	1	100
45	6	—	0
46	1	1	100
47	—	—	—
48	1	—	0
49	2	—	0
50	—	—	—
51	2	—	0
52	8	1	12.5
53	2	1	50
54	7	4	57.1
55	5	1	20
56	4	3	75
57	—	—	—
58*	3	1	33.3
59	1	—	0
60	6	4	66.6
61	1	—	0
62	—	—	—

<i>Artículo</i>	A Reformas 1917-1999	B <i>Reformas</i> 1982-1999	B/A %
63	2	1	50
64	—	—	—
65	3	2	66.6
66	2	2	100
67	1	—	0
68	—	—	—
69	2	1	50
70	1	—	0
71	—	—	—
72	1	—	0
73 (39)* ^b	44	14	31.8
74*	12	7	58.3
75	—	—	—
76	7	3	42.8
77	1	1	100
78*	3	3	100
79*	11	5	45.4
80	—	—	—
81	—	—	—
82	5	2	40
83	3	—	0
84	2	—	0
85	1	—	0
86	—	—	—
87	—	—	—
88	1	—	0
89 (9) ^c	10	4	40
90	1	—	0
91	—	—	—

b Según Roberto Rives, el artículo 73 sólo ha sido reformado 39 veces. De acuerdo con esta investigación, el texto anterior omite las reformas número 3, 7 y 35 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, el 18 de enero de 1934 y el 10 de agosto de 1987, respectivamente.

c Según el texto de Roberto Rives Sánchez, el artículo 89 sólo ha sido reformado 9 veces. De acuerdo con esta investigación, el texto omite la reforma número 5 publicada el 21 de octubre de 1966 en el *Diario Oficial de la Federación*.

CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

<i>Artículo</i>	A Reformas 1917-1999	B <i>Reformas</i> 1982-1999	B/A %
92	1	—	0
93	3	1	33.3
94*	10	5	50
95	2	1	50
96	2	1	50
97*	8	4	50
98	5	2	40
99	3	2	66
100*	5	3	60
101	3	3	100
102*	5	3	60
103	1	1	100
104	7	3	42.8
105	4	3	75
106	2	2	100
107* ⁴	13	6	46.1
108	3	3	100
109	1	1	100
110	4	4	100
111	7	4	57.1
112	1	1	100
113	1	1	100
114	1	1	100
115*	10	3	30
116	3	3	100
117	4	—	0
118	—	—	—
119	2	2	100
120	—	—	—
121	—	—	—
122	3	3	100

^a Según el texto en comento, el artículo 107 ha sido reformado 14 veces. De acuerdo con nuestra investigación, sólo han sido 13 reformas. El texto agrega una reforma más, según el mismo publicada el 10 de agosto de 1987 en el *Diario Oficial de la Federación*.

<i>Artículo</i>	A Reformas 1917-1999	B <i>Reformas</i> 1982-1999	B/A %
123	21	5	23.8
124	—	—	—
125	—	—	—
126	—	—	—
127	2	2	100
128	—	—	—
129	—	—	—
130	1	1	100
131	2	—	0
132	—	—	—
133	1	—	0
134	1	1	100
135	1	—	0
136	—	—	—
<i>Total</i>	398	185	46.48
Artículos reformados	98	72	73.46
Artículos no reformados	38	26	68.42

Fuentes: 1. *Página Web* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (legislación federal, reformas a la Constitución). 2. *Diario Oficial de la Federación*.