

I. DERECHO CONSTITUCIONAL

REFORMAS A LOS ARTICULOS 78, 29, 90 Y 92 CONSTITUCIONALES

El *Diario Oficial de la Federación* publicó el 29 de diciembre de 1980 una adición al artículo 78 de la Constitución, y el 21 de abril de 1981 a los artículos 29, 90, 92 y 117 fracción VIII. En este comentario nos ocupamos de las reformas a los primeros cuatro artículos mencionados.

1. El artículo 78 constitucional se refiere a la integración de la Comisión Permanente, veintinueve legisladores: 15 diputados y 14 senadores. El nuevo agregado expresa: "Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto".

Esta reforma, cuya iniciativa fue presentada por un grupo de diputados, responde a la idea de que la Comisión Permanente no vaya a encontrarse con la situación de no poder sesionar por falta de quorum, lo que sería delicado porque dicho órgano ejerce facultades importantes.

En mi opinión esta modificación también está relacionada con la reforma política, ya que al aumentarse el número de miembros, aunque sólo sean suplentes, de la Comisión Permanente, se podrán elegir a más diputados que no sean miembros del partido predominante.

2. Se reformó el artículo 29 constitucional, que es el que se refiere a la suspensión de las garantías individuales, para suprimirle la expresión *Consejo de Ministros*.

El artículo mencionado dispone que sólo el presidente de la República puede solicitar la suspensión de las garantías individuales, pero de acuerdo con el *Consejo de Ministros*. Dicha petición la debe aprobar el Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, la Comisión Permanente.

La expresión *Consejo de Ministros* se ha substituído por la de "los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República".

La razón de esta modificación se encuentra en la exposición de motivos que el presidente de la República realizó al enviar el proyecto de reforma:

“ . . . La mención que hace el artículo 29 constitucional de un Consejo de Ministros no corresponde a la noción unitaria de la responsabilidad de la función pública en un régimen presidencial, como lo contempla el artículo 90 del propio ordenamiento. Nuestro sistema democrático y político no comprende un régimen parlamentario o ministerial sino que, requiere en todo caso de reuniones de gabinete presididas por el titular del ejecutivo federal, las cuales pueden incluir o no a la totalidad de los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos, así como al Procurador General de la República, en su caso.”

Verdad es que la expresión *Consejo de Ministros* era desafortunada pero no tenía ninguna importancia.

Era desafortunada porque en nuestro país no existen ministros sino secretarios de Estado y porque se había prestado a que algunos tratadistas encontraran en dicha expresión un matiz parlamentario en nuestro sistema presidencial.

Esa expresión no tenía ninguna importancia porque las antiguas leyes de secretarías y departamentos, así como la ley orgánica de la administración pública federal precisaban quienes integraban el *Consejo de Ministros* que eran exactamente los mismos que ahora señala la Constitución y como ellos son nombrados y removidos libremente por el presidente, en caso de que alguno o algunos se opongan a la iniciativa presidencial para la suspensión de las garantías individuales, el presidente les puede pedir su renuncia. Por ello, nunca tal expresión constituyó un matiz parlamentario en nuestro sistema.

Ahora bien, los efectos jurídicos de esta reforma al artículo 29 constitucional son los mismos que antes de su realización. En otras palabras, la reforma únicamente fue de carácter gramatical, y me pregunto si es conveniente estar reformando la Constitución sólo por aspectos gramaticales. Estoy de acuerdo en que la expresión actual es más adecuada, pero aun así, no soy partidario de que nuestra Constitución se esté reformando continuamente cuando no existe una razón de peso. Con esta clase de reforma sólo se hace ostentación de que nuestra ley fundamental es flexible en la realidad, y resulta muy fácil alterarla o reformarla.

3. El actual artículo 90 dispone:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Las razones para esta reforma, de acuerdo con la iniciativa presidencial, fueron: que los fundamentos constitucionales de las instituciones paraestatales -organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos- se encuentran *difusamente plasmados* en la ley fundamental; que es necesario que la propia Constitución defina las características básicas del sector paraestatal así como el señalamiento de la intervención del ejecutivo federal respecto a su funcionamiento con el objeto de lograr “una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones”.

Realmente las ideas y los conceptos que contiene el artículo 90 constitucional ya se encontraban en la ley orgánica de la administración pública federal. Lo que se hizo fue elevar al rango constitucional esas ideas y esos conceptos, y con ello asegurar que no se pueda considerar en algún momento que preceptos de dicha ley no tenían una base constitucional.

4. El artículo 92 se reformó para otorgarles a los jefes de departamento administrativo la facultad de *refrendo*, facultad que nuestra actual Constitución no les concedió. El refrendo era facultad reservada a los secretarios de Estado.

La razón de esta modificación se encuentra en la iniciativa presidencial, que a la letra dice:

El uso y la práctica han confirmado también la conveniencia de que no sólo los Secretarios del Despacho, sino también los Jefes de Departamentos Administrativos deban conocer las obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Los Secretarios de Estado están facultados a refrendar los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, atribución de la que aún carecen constitucionalmente los Jefes de los Departamentos Administrativos, y si bien es cierto que en su momento se justificó tal diferencia, la experiencia histórica ha demostrado la necesidad de omitir distingos entre titulares de dichas dependencias del Poder Ejecutivo, en materia de refrendos.

En la realidad constitucional de México otorgarles la facultad de refrendo a los jefes de departamento administrativo no tiene mayor importancia. El refrendo, institución que nos viene de la Constitución es-

pañola de 1812 con sus antecedentes franceses, ha perdido su finalidad de *control* respecto al titular del poder ejecutivo. Hoy en día es sólo un formalismo más de los muchos que nuestra ley fundamental contiene.

Sin embargo, al habérseles otorgado a los jefes de departamento administrativo se eliminó la principal diferencia que existía entre éstos y los secretarios de Estado. Las otras diferencias, como en alguna ocasión he apuntado, son muy pequeñas. ¿No hubiera sido mejor de una buena vez suprimir la figura del departamento administrativo? ¿O es que ello no se puede por el momento porque entonces dónde se coloca al Distrito Federal?

Así, considero que esta reforma fue innecesaria. Muestra el prurito que ha existido de reformar y volver a reformar la Constitución. En este punto merece un recuerdo elogioso don Adolfo Ruiz Cortinez quien sólo propuso alterarla cuando realmente fue necesario.

5. En conclusión, se puede afirmar que de las cuatro reformas constitucionales examinadas, sólo una, la del artículo 90, se justifica. Se debe tener más respeto por nuestra Constitución: las reformas se deben realizar únicamente cuando existan buenas razones para ello.

JORGE CARPIZO