

En cuanto hace a la reforma de 1946, fue realizada a iniciativa del presidente de la República, quien, en el texto de la misma, señaló que en el mes de septiembre de 1937 el Ejecutivo federal había sometido a la consideración del Congreso una reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, con el objeto de capacitar al legislador ordinario para organizar la defensa de la federación en los juicios que interesaran a la propia federación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los casos en que los tribunales federales inferiores o los de justicia administrativa hubiesen dictado sentencia adversa a esos intereses federales.

Esa reforma, propuesta por el Ejecutivo en 1937, no fue aprobada, y por eso en 1945 la retomó el presidente de la República, en cuya iniciativa llegó incluso a transcribir párrafos de la correspondiente de 1937.

Para ratificar la conveniencia de que se reformase la Constitución en el sentido propuesto desde 1937, en la iniciativa formulada en 1945, el presidente de la República señaló una serie de nuevos hechos ocurridos a partir de la primera fecha, y que permitían reafirmar la necesidad de que se reformase la Constitución. Lo más importante, señalaba el Ejecutivo, era que a fines de 1940 la Suprema Corte de Justicia dictó diversas decisiones sosteniendo que según los textos en vigor de la Constitución era suficiente que el legislador secundario creara en favor del Estado un recurso para llegar a la Suprema Corte de Justicia. De haber persistido esta interpretación, lo mismo la iniciativa de 1937 que la de 1945 habrían sido innecesarias, dijo el presidente de la República. Sin embargo, en 1941 la Suprema Corte volvió al criterio de 1936 y, aún más, declaró explícitamente que sólo una reforma constitucional podría conceder jurisdicción a la Suprema Corte en los negocios de que se hablaba, para superar la injusta y antijurídica situación que permitía que los intereses privados, a través del juicio de amparo, llegasen a la Suprema Corte de Justicia; pero no en cambio los intereses públicos.

Así, en 1946 se adicionó a la propia fracción I un nuevo párrafo de acuerdo con el cual, en los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las dictadas por los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que estos tribunales se encuentren dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

En 1967, el segundo párrafo de la fracción I, adicionado en 1946, fue reformado para establecer que las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tendrían a su cargo la función de dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal y del distrito y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento, y los recursos contra sus resoluciones.

Este párrafo fue una vez más modificado mediante la multitudinaria reforma de 1974, para suprimir la referencia a los territorios federales. En esta misma fecha se adicionaron dos nuevos párrafos, de acuerdo con los cuales procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, siempre que tales resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, y, por último, la revisión se sujetará a los términos que fije la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación estará sujeta a la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias del juicio de Amparo.

De acuerdo con el texto original del artículo 105 corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer las controversias suscitadas entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como todos aquellos en que la Federación sea parte. En 1967 se agregó al texto original la expresión final “en los casos que establezca la ley”. El alcance de esta última expresión se refiere sólo a la definición de en qué casos es parte la Federación.

Parte fundamental de la defensa de las garantías constitucionales ha sido el texto del artículo 107 de la Constitución. Puede decirse que las modificaciones introducidas en este artículo en 1951 y en 1967 constituyen un paradigma de precisión técnica en el orden legislativo.

En sus términos originales, el artículo 107 de la Constitución precisaba la procedencia y las bases generales para la tramitación del amparo. Hasta 1951 las bases planteadas por el artículo 107 constitucional constituyeron una de las más caras instituciones para la protección de las libertades en México. La reforma vigente a partir de 1951 atendió fundamentalmente a la necesidad de buscar procedimientos más ágiles para el trámite del amparo, que permitieran a quien procurase acogerse

a este juicio contar con un elemento de tal suerte expedito que realmente pudiese considerarse como auténtica defensa del derecho y de la libertad.

Las disposiciones legales que carecen de aptitud para ser aplicadas en todo momento y en toda extensión, ocasionan mayores frustraciones que venturas. De aquí que las modificaciones al artículo 107 de la Constitución llevadas a cabo primero en 1951, y después en 1967, tendieran prioritariamente a rescatar la aplicabilidad de los propósitos originales del Constituyente para evitar las declaraciones de carácter nugatorio que pudieran invalidar uno de los más importantes elementos del orden constitucional mexicano.

Las características del artículo 107 constitucional, reformado en 1951, fueron las siguientes:

1. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada (fracción I).

2. Admitió la suplencia de la queja cuando el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (fracción II).

3. Abrió la posibilidad, igualmente, de suplir la deficiencia de la queja en materia laboral, dentro del mismo supuesto que hasta entonces se admitía sólo para el caso de la materia penal (fracción II).

4. Estableció la procedencia del amparo en materia judicial, civil, penal o del trabajo, contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no fuera procedente algún recurso ordinario por virtud del cual pudieran ser modificados o reformados, ya fuera que la violación de la ley se cometiera en ellos o que, cometida durante la secuela del procedimiento, afectara a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo. Se agregaba que siempre que en materia judicial, civil o penal, exclusivamente, se hubiese reclamado con oportunidad y protestado contra ella por negarse a su reparación, y que cuando fuera cometida en primera instancia se hubiera alegado en la segunda por vía de agravio. Además, se reconocía igual procedencia contra actos en juicio cuya ejecución fuese de imposible reparación fuera del propio juicio o después de concluido una vez agotados los recursos que en su caso procedieran, así como en el caso de actos que afectaran a personas extrañas al juicio (fracción III).

5. En materia administrativa se declaró la procedencia del amparo contra resoluciones que causaran agravios y que no fueran reparables mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal (fracción IV).

6. Estableció que, salvo lo prevenido por la fracción VI, que se verá

a continuación, el amparo contra sentencias definitivas o laudos por violaciones cometidas en ellos, se interpondría directamente ante la Suprema Corte de Justicia (fracción V).

7. Que el amparo contra sentencias definitivas o laudos se interpondría directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción se encontrara el domicilio de la autoridad que pronunciara la sentencia o laudo, siempre que la demanda se fundara en violaciones sustanciales cometidas durante la secuela del procedimiento o si se trataba de sentencias en materia civil o penal contra las que no procediera recurso de apelación (fracción VI).

8. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido éste, o que afecte a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se deberá interponer ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o se trate de ejecutar. La respectiva tramitación habrá de limitarse al informe de la autoridad responsable y a una audiencia en la que se recibirán las pruebas, se escucharán alegatos y se pronunciará sentencia (fracción VII).

9. Estableció los casos en los cuales la Suprema Corte de Justicia conocería de la revisión de las sentencias pronunciadas en amparo por los jueces de distrito. Estos casos se expresaban en la fracción VIII en los siguientes términos:

A) Cuando se impugnara una ley por su inconstitucionalidad o se tratara de los casos comprendidos en las fracciones II y III del propio artículo, y a que se hacía alusión en los números 2 y 3 anteriores;

B) Cuando la autoridad responsable en amparo administrativo fuera federal;

C) Cuando se reclamaba, en materia penal, solamente la violación al artículo 22 constitucional.

En todos los demás casos correspondería la revisión a los Tribunales Colegiados de Circuito, sin que contra sus sentencias se admitiera ya recurso alguno.

10. Precisó que, en materia de amparo directo, las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a no ser que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley, o establezcan la interpretación directa de alguna disposición constitucional, en cuyo caso serán recurribles ante la Corte, a menos que se hayan fundado en la jurisprudencia de esta última (fracción IX).

11. Remitió a la ley reglamentaria fijar los casos, condiciones y garantías en los que y según los cuales se suspenderá el acto reclamado.

En todo caso, deberá considerarse la dificultad en la reparación del daño o perjuicio que pueda sufrir el agraviado de no darse esa suspensión, así como los que esta última puede ocasionar a terceros perjudicados y al interés público. Añade el precepto la forma de otorgar la suspensión en materia penal y en materia civil (fracción X), y la autoridad ante la que debe solicitarse (fracción XI).

12. Determinó que la violación de las garantías consignadas en los artículos 16, 19 y 20 se reclamara ante el Superior Tribunal que la hubiere cometido, o bien ante el juez de distrito correspondiente, pudiéndose, en todo caso, recurrir a las resoluciones pronunciadas en los términos de la fracción VIII, que ya quedó vista en el anterior número 9. En el caso de que el juez de distrito no resida en el mismo lugar de la autoridad responsable se estableció que la ley determinará el juez ante quien se debe presentar el escrito de amparo, mismo que estará facultado para suspender provisionalmente el acto reclamado (fracción XII).

13. Fijó las bases para determinar los términos y casos de obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales federales, así como los requisitos para su modificación. El procedimiento adoptado consiste en que si los Tribunales Colegiados de Circuito sustentaban tesis contradictoria en los juicios de amparo, los ministros de la Corte, el procurador general de la República y los propios Tribunales podrían denunciar esa contradicción ante la sala correspondiente de la Corte, a fin de que ésta decidiera cuál de las tesis debería prevalecer; tratándose de una contradicción entre las tesis sustentadas por las salas de la propia Corte en los juicios de amparo, cualquiera de ellas, o bien el procurador general de la República, podría denunciar la contradicción, a efecto de que la Corte, funcionando en pleno, decidiera qué tesis debería observarse. Señalaba igualmente que en ambos casos la resolución dictada sólo tendría efecto para la fijación de la jurisprudencia, y no afectaría las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio en que fueron pronunciadas (fracción XIII).

14. Estableció que cuando el acto reclamado procediera de autoridades civiles o administrativas, y siempre que no estuviera reclamada la constitucionalidad de la ley, procedería el sobreseimiento por inactividad de la parte agraviada, según lo que al efecto estableciera la ley reglamentaria (fracción XIV).

15. El procurador general de la República, o bien el agente del ministerio público que éste designe, será parte en todos los juicios de

amparo, pudiéndose abstener de participar en los juicios que, desde su punto de vista, carezcan de interés público (fracción XV).

16. Si habiéndose concedido el amparo la autoridad responsable reitera la comisión del acto reclamado, o intenta eludir la sentencia, será separada de su cargo de inmediato y consignada ante el juez de distrito correspondiente (fracción XVI). Igualmente será consignada la autoridad correspondiente cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente (fracción XVII).

17. Finalmente, la reforma analizada determinó que los alcaides y carceleros que dentro del término de 72 horas que señala el artículo 19 constitucional, no reciben copia autorizada del auto de formal prisión de una persona detenida, tendrán la obligación de llamar la atención sobre este particular al respectivo juez en el momento mismo de concluir el mencionado término, y en caso de no recibir la constancia mencionada dentro de las tres siguientes horas, deberán poner al detenido en libertad. Los infractores de esta disposición y del señalado artículo 19 serán consignados. Igual sanción se aplica a quien no ponga al detenido a disposición del juez dentro de las 24 horas siguientes, a menos que la detención se hubiese verificado en un lugar distinto al de la residencia del juez, en cuyo caso, al término de 24 horas, se agregará el tiempo suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre ese lugar y aquel donde se haya efectuado la detención (fracción XVIII).

En 1967, el artículo 107 constitucional fue objeto de nuevas modificaciones, que entraron en vigor el año siguiente. Las reformas de 1967 tuvieron las siguientes características:

1. Se adicionó el último párrafo de la fracción II que, como se vio anteriormente, había sido creado en 1962. La adición consistió en enfatizar que la caducidad de la instancia no procedería “en ningún caso”, y en agregar que tampoco sería procedente el desistimiento cuando se afectaran derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

2. Fue modificado el primer párrafo de la fracción III, para establecer la procedencia del amparo cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo suprimiéndose, por ende, la referencia respecto de la materia penal, y agregándose la correspondiente a la materia administrativa, cuyas características, por cuanto hace a la reforma de 1951, fueron vistas anteriormente, y cuyo inciso a), a partir de la segunda mitad, fue modificado en 1967 para establecer que siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento, mediante el recurso ordinario establecido por la ley, e invocada como agravio en la segunda instancia, si fue

cometida en la primera, el amparo sería procedente. Agregó que estos últimos requisitos no serían exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten el orden y la estabilidad familiares.

3. Para dar continuidad a las fracciones III y IV, en 1967 se adicionó esta última con el adverbio “además”.

4. La fracción que mayores cambios experimentó con motivo de la reforma comentada fue la V, que con anterioridad también había sido modificada en 1951. De acuerdo con la reforma de 1967, el primer párrafo de la fracción V determinó que el amparo contra sentencias definitivas, o contra laudos, será promovido de manera directa ante la Suprema Corte de Justicia, ya sea que la violación se haya cometido durante el procedimiento o en la sentencia misma, en los siguientes casos:

A) En materia penal, tratándose de resoluciones definitivas dictadas por tribunales federales del fuero federal, incluyendo los castrenses, y por autoridades federales del fuero común cuando las sentencias que motiven la interposición de la demanda de amparo impongan pena de muerte o una sanción privativa de la libertad que exceda el término legal para el otorgamiento de la libertad caucional.

B) En materia administrativa, tratándose de reclamaciones contra sentencias dictadas por el tribunal federal no administrativo o judicial en que no puedan ser reparadas mediante algún otro recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, teniendo presente, en todo caso, las limitaciones que la legislación secundaria establezca en cuanto a competencia.

C) En materia civil, cuando la reclamación recaiga sobre sentencias definitivas dictadas en juicio del orden federal, o en juicios mercantiles, aun cuando sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o bien en juicio del orden común, de acuerdo con las limitaciones que en cuanto a la competencia establezca también la legislación secundaria. Se agrega en este caso, que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de amparos contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten el orden y la estabilidad familiares. Además, en los juicios civiles del orden federal, las sentencias podrán ser reclamadas por la vía del amparo por cualquiera de las partes, incluida la Federación tratándose de la defensa de sus intereses patrimoniales.

D) En materia laboral, cuando se trate de la reclamación de laudos que hayan sido dictados por las Juntas Centrales de Conciliación y

Arbitraje de las diversas entidades federativas, tratándose de conflictos de carácter colectivo, o bien por las autoridades federales en materia laboral.

5. La fracción VI, ya reformada en 1951, fue objeto, igualmente, de una nueva modificación en 1967, para establecer que, con excepción hecha en los casos a que ya se hizo referencia en el número anterior, el amparo se promoverá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Con esto, al haberse ampliado el texto de la fracción V, pudo simplificarse el correspondiente a la fracción VI.

6. Las reformas introducidas, en 1951, a la fracción VIII fueron, a su vez, objeto de modificación en 1967:

A) Se determinó que procederá la revisión de las sentencias pronunciadas en amparo por los jueces de distrito, cuando se “les estime inconstitucionales”. En su redacción anterior se decía que la impugnabilidad de la ley radicaba en su “inconstitucionalidad”. De esta manera se incorporó un elemento subjetivo, que, por otra parte, no prejuzga la inconstitucionalidad de la ley, sino que deja esta determinación al órgano jurisdiccional competente.

B) Procede la revisión, asimismo, tratándose de los casos a que hacen referencia las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

C) De igual manera se admite la procedencia de la revisión tratándose de la reclamación de actos del presidente de la República por estimarlos inconstitucionales, siempre y cuando hayan sido formulados con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional.

D) La revisión en materia agraria procede cuando se hayan reclamado actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos, o bien que afecten a la pequeña propiedad.

E) La revisión procede, igualmente, cuando la autoridad responsable en materia administrativa sea federal. En este sentido sólo hubo un cambio en la colocación de la disposición, pues en la reforma de 1951 ya aparecía esta disposición, aunque colocada como inciso B) de la fracción VIII.

F) En materia penal, procederá la revisión cuando se reclame la violación del artículo 22 constitucional.

Finalmente, el último párrafo de esta fracción fue modificado en 1974 para suprimir la referencia a la base segunda del artículo 73 constitucional.

7. La fracción XIII, reformada en 1951, fue objeto de una nueva modificación en 1967. De acuerdo con esta última reforma, se suprimió

el primer párrafo de la correspondiente a 1951 y que ya fue vista con anterioridad, y se amplió a las partes que hayan intervenido en el juicio de amparo el derecho para denunciar la contradicción entre las tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito ante la sala que corresponda, a fin de que ésta determine cuál debe prevalecer. Igual facultad se extendió a las partes tratándose de tesis contradictorias entre las salas de la Suprema Corte de Justicia.

8. La fracción XIV, reformada en 1951, también lo fue en 1967, para agregar que se decretará el sobreseimiento del amparo, o la caducidad de la instancia, cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas, y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de la ley, salvo lo dispuesto por el párrafo final de la fracción II a que ya se hizo referencia con anterioridad y que, igualmente, fue adicionado en 1967.

En los últimos años han tenido lugar enmiendas constitucionales que inciden en las competencias del Poder Judicial y en su arreglo orgánico. En concordancia con el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se añade un párrafo final al artículo 94 para prevenir que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, dada la inamovilidad de que están revestidos, sólo podrán ser privados de sus puestos con sujeción a las prescripciones de ese régimen, toda vez que el Poder Ejecutivo propuso en 1982 al poder revisor, y éste le dio el trámite correspondiente, que se suprimiera la facultad que se otorgó al presidente de la República en 1928, de promover la destitución de ministros de la Suprema Corte por mala conducta, una vez haberlos escuchado en audiencia privada.

En 1982 se enmendó el artículo 97, en su primer párrafo, para ampliar la duración de los magistrados de circuito y jueces de distrito de 4 a 6 años. Se conserva su acceso a la inamovilidad si concluido ese término son promovidos o confirmados en el cargo.

En 1977, en concordancia con el cambio de tesis que llevó al recurso de reglamento ante la Suprema Corte de Justicia, se adicionó el artículo 97 (6 de diciembre), para señalar que la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión. Se debe ser claro en la naturaleza y alcance de esta nueva competencia: la averiguación sólo puede iniciarse de oficio; y sus resultados no son

resolutivos sino que únicamente se han de hacer llegar oportunamente a los órganos competentes.

Por otro lado, no puede iniciarse el procedimiento para casos aislados, puesto que sólo procede desenvolverlo cuando se ponga en duda la legalidad *de todo el proceso electoral de alguno de los dos Poderes, el Ejecutivo o el Congreso de la Unión (no de una de las Cámaras)*.

La tradición judicial y sólida doctrina que desautoriza que el Congreso se injiera en asuntos electorales o predominantemente políticos, seguramente conducirán a que la Suprema Corte se resista a hacer uso de esta facultad.

XII. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Algunos de los elementos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos se remonta a la época colonial y al siglo XIX. Este régimen tiene por propósito sancionar las conductas de los agentes del Estado que se aparten de la ley o afecten al servicio público y es una de las expresiones del estado de derecho (principio de legalidad) y de racionalización del poder estatal, que combate el uso patrimonialista del poder.

El título IV de la Constitución de Querétaro se asignó a esta cuestión, pero hasta las reformas de 1982, a no ser el artículo 111, no había sido objeto de reforma alguna.

En ese año (28 de diciembre), a estímulo de la tesis de la renovación moral de la sociedad, prácticamente se adicionó un nuevo título IV que moderniza este régimen y lo sistematiza para su mejor interpretación y consecuente aplicación.

Así, el artículo 108 define el ámbito personal de validez del título: se tendrán como servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de la administración pública federal o capitalina. El presidente de la República, siguiendo la solución original de 1917, sólo es responsable durante su encargo de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Se amplía el número de servidores públicos locales que se incluyen en el régimen de responsabilidades de la Constitución General de la República, para comprender no sólo a los gobernadores de los estados, sino también a los diputados locales y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, o sea a los titulares de los tres poderes, quienes

son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, agregándose también que lo son por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La nueva causal de responsabilidades atiende a las evoluciones recientes del federalismo cooperativo, según el cual se ponen a disposición de la autoridad local elementos fiscales de la Federación, que deben ser utilizados en cumplimiento de los convenios suscritos.

Este mismo precepto, para respetar el régimen interior de los estados federativos, en su nuevo párrafo cuarto, aclara que las constituciones locales precisarán quiénes deben considerarse servidores públicos en los estados y municipios en función de sus respectivos regímenes de responsabilidades.

El artículo 109 tiene el mérito, siguiendo la idea de abandonar la terminología constitucional inicial de delitos políticos y oficiales, de configurar la tipología de las responsabilidades de los servidores públicos: responsabilidad política, responsabilidad penal y responsabilidad administrativa, como puede verse inmediatamente:

- La responsabilidad política es aquella en la que incurren aquellos servidores públicos que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o su buen despacho por actos u omisiones, según el artículo 110;
- Se incurre en responsabilidad penal cuando los servidores públicos cometen delitos en los términos de la legislación penal, y
- Se aplican sanciones administrativas a aquellos servidores cuando sus actos u omisiones afecten los principios rectores de la conducta administrativa (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia).

Los procedimientos penal, político y administrativo se desenvuelven autónomamente.

Para despejar las preocupaciones de inconstitucionalidad que se suscitaron con motivo del delito de *enriquecimiento inexplicable*, que perfiló la ley secundaria, se configura en este artículo constitucional el delito de enriquecimiento ilícito de los agentes estatales, cuando se expresa que las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio cuya procedencia lícita no pudiesen justifi-

carla. Para evitar defraudaciones y simulación patrimonial, se incluye tanto la adquisición de bienes como la circunstancia de que los servidores se conduzcan como dueños sobre bienes que formalmente no formen parte de su patrimonio.

Sin perjuicio de otras sanciones penales, los bienes cuyo origen lícito no se pueda comprobar serán decomisados.

Se concede acción popular ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a todo ciudadano respecto de las conductas susceptibles de merecer el fincamiento de responsabilidades penales.

El artículo 110 enmendado especifica quiénes son sujetos de juicio político: los senadores y diputados; los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, así como los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (miembros del poder judicial); los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal y subprocurador, así como el procurador general de la República (administración pública centralizada y del Distrito Federal); y los directores generales de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (administración pública paraestatal).

Los titulares de los poderes de los estados sólo podrán ser sujetos de juicio político conforme a este título IV, por violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero la resolución del Congreso sólo será declarativa y se comunicará a las legislaturas para que éstas procedan en ejercicio de sus atribuciones, para así evitar la vulneración de la soberanía estatal con la disposición de sus titulares del poder.

Sin menoscabo de las otras penas que correspondan, las sanciones políticas son las siguientes: destitución e inhabilitación.

La Cámara de Diputados es el órgano de acusación y la Cámara de Senadores es el órgano sancionador, quien se erige en jurado de sentencia. Las resoluciones de estas Cámaras son inatacables y para tomarlas se requiere de una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión.

Como aclara el artículo 111, tratándose de diputados y senadores, magistrados de la Suprema Corte y secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, procurador general de la República y procurador del Distrito Federal, para proceder penalmente se requerirá de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de

Diputados la declaratoria de procedencia. Lo mismo se requiere cuando se trate de titulares de los poderes locales, y la declaratoria sólo tendrá el efecto de una comunicación ante la legislatura correspondiente.

Estas declaratorias y resoluciones de la Cámara de Diputados y de Senadores son intocables, y tienen por consecuencia jurídica separar del encargo en tanto se esté sujeto a causa penal.

Las sanciones penales, si se trata de la obtención de beneficios económicos o de la causación de daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer a los afectados por la conducta ilícita, no pudiendo exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Se completan los elementos fundamentales del régimen penal de los servidores públicos, en el llamado juicio de procedencia (antes denominado desafuero) cuando el artículo 112 reformado dispone que no se requerirá de la declaratoria de procedencia cuando el delito se cometa por quien se encuentra ya separado del encargo.

El artículo 113 diseña la responsabilidad administrativa al prevenir que las leyes reglamentarias aclararán cuáles son las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con la que se deben desempeñar los empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables y los procedimientos a observar. Las sanciones serán suspensión, destitución e inhabilitación así como de índole económica.

El artículo 114 define los plazos para el fincamiento de los distintos tipos de responsabilidades:

- El juicio político sólo puede iniciarse durante el encargo o dentro de un año después.
- Para la responsabilidad penal a los plazos de prescripción de las leyes respectivas, pero nunca serán menores a tres años; y
- Las leyes que regulan la responsabilidad administrativa resolverán los casos de prescripción, que tampoco podrán ser menores a tres años.

El nuevo título IV tiene alto contenido metodológico, pues además de reforzar los dispositivos preventivos y sancionadores, responde a propósitos de claridad que favorecen la expedición de las leyes reglamentarias y su satisfactoria aplicación.

Los artículos 73, 74 y 76 son reformados para contabilizar las facultades de la Cámara de Diputados y del Senado con el nuevo título IV que se acaba de examinar.

XIII. LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN y EL RÉGIMEN MUNICIPAL

En 1933 fue adicionado un segundo párrafo a la fracción primera del artículo 115. De acuerdo con esta adición, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que hubiesen accedido al cargo por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, no podrán ser elegidas para el periodo inmediato, y todos los funcionarios mencionados que tuvieran el carácter de propietarios, tampoco podrían ser elegidos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes; pero los que tengan el de suplentes sí podrán ser elegidos con el de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

La fracción I del artículo 115 también fue adicionada en 1947, para permitir que en las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con derecho al voto activo y pasivo. Este párrafo fue suprimido en 1953 cuando, al reformarse el artículo 34 en los términos ya comentados, se estableció el derecho irrestricto para que la mujer mexicana participara en comicios electorales municipales, estatales y federales.

Por cuanto hace al párrafo 4o., la modificación fue de mayor importancia, pues se redujo de 15 a 7 el número mínimo de diputados correspondientes a las legislaturas de los estados si éstos tenían una población inferior a 400,000 habitantes, y de 15 a 9 en aquellos cuya población fuera superior a 400,000 habitantes, sin llegar a 800,000; siendo, para los estados con una población superior a 800,000 habitantes, 11 el número mínimo de diputados correspondientes a su legislatura. Esta reforma parece denotar las dificultades en que se debieron encontrar muchos estados de la República para poder elegir a un mínimo de 15 diputados propietarios en sus legislaturas locales. Desde luego, la reforma constitucional no estableció restricciones para los estados, sino que, por el contrario, les dio un margen más amplio para reducir el número de diputados en sus legislaturas locales, sin que, por supuesto, esto significase que las legislaturas debían contar sola-

mente con el mínimo que la Constitución General de la República establecía.

Por lo que respecta a la fracción III, también hubo modificaciones en 1933. La parte final del párrafo 2o. pasó a constituir un párrafo 3o., y se estableció, simplemente, que la duración de los gobernadores en su encargo no sería superior a cuatro años. Llama la atención que, en todo caso, no se haya ampliado el periodo de los gobernadores a seis años, tal como se había hecho con el periodo presidencial desde la reforma correspondiente de 1928.

Fue hasta 1943 cuando se modificó el párrafo 3o. de la fracción III, ampliando la duración máxima del periodo de los gobernadores a seis años.

La fracción IV fue adicionada en 1976, y de conformidad con ella, los estados y los municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que alude el párrafo III del artículo 27 constitucional, en lo concerniente a centros urbanos.

Igualmente, en 1976 fue adicionada la fracción V, que establece que cuando dos o más centros urbanos, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a constituir una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los propios municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de estos centros.

En 1983 (5 de febrero), se perfeccionó un cambio constitucional que representa un vuelco en la historia del derecho político mexicano: si las constituciones federales, desde 1824, se acomodaron a la postura doctrinal que señalaba que el régimen municipal es propio de la vida interior de los estados, y que, consecuentemente, las constituciones nacionales deben ser lacónicas en cuanto a su estructuración, el poder revisor actualizó esa postura y, fincándose en que la Constitución General de la República es un orden normativo y de reparto de competencias que se encuentra por encima del orden federal y del orden estatal, bien puede establecer las bases del instituto municipal.

Al efecto, conviene recordar que el Constituyente de Querétaro, a partir de un adelanto constitucional de Venustiano Carranza, había claramente consagrado en la Carta Fundamental el municipio libre, en contraste con lo resuelto por la Constitución de 1857.

El nuevo precepto contiene innovaciones por lo más trascendentes: define la competencia mínima de los ayuntamientos; prescribe implí-

citamente, que esa competencia podrá ampliarse en función de los recursos de las comunidades municipales; precisa las fuentes tributarias; procura proteger la estabilidad de los cabildos, señalando el procedimiento mínimo para su desaparición, suspensión o revocación; resuelve el problema del régimen laboral de los servidores públicos municipales; disminuye las atribuciones de los gobernadores tratándose del control de los ayuntamientos, y fortalece, correlativamente, a los congresos; aclara las facultades reglamentarias de los cabildos y consagra el principio de representación proporcional en todos los ayuntamientos.

El nuevo artículo 115, además, pone los fundamentos para la descentralización a través de la vertiente de coordinación, entendida como transferencia de recursos y responsabilidades a los ayuntamientos por medio de convenios; y con propósitos de eficiencia prescribe que puedan sumar recursos los municipios para así mejorar la prestación de los servicios públicos.

Este artículo fue nuevamente enmendado en 1987 (17 de marzo), para hacer una mejor distribución de contenidos con el artículo 116, como se examinará en otro apartado.

Un nuevo artículo 116, enmendado y adicionado en 1987 (17 de marzo), explicita las bases radicales para el arreglo de los poderes judiciales de los estados, y mejora la distribución de contenidos respecto del artículo 115.

Estos cambios, son congruentes con los que tuvieron lugar en 1977 (6 de diciembre), cuando se consagró que las legislaturas se integrarían por el principio de mayoría, corregido, para estimular la pluralidad política, con el principio de representación de minorías. Así, las enmiendas al artículo 116 fijan orientaciones básicas para la estructuración de los poderes judiciales: se prescribe que habrá una carrera judicial, al referirse al ingreso, formación y permanencia de los servidores judiciales; y se precisa que los magistrados deberán reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se definen los criterios que deben ser valorados para el nombramiento de magistrados y jueces, entre los cuales figura la eficiencia y probidad en la administración de justicia, la honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Se establece, con cautela pero con decisión, la inamovilidad de los magistrados cuando se dice que si son reelectos no podrán ser privados de sus puestos salvo casos de responsabilidad; se ordena que los juzgadores perciban una remuneración adecuada; y se previene la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en las entidades federativas.

Con esas bases se da fuerte impulso a la modernización de los poderes judiciales, los cuales se han caracterizado por su rezago relativo respecto de los otros dos poderes.

El nuevo artículo 116 toma del artículo 115 reformado en 1983, lo relativo al régimen laboral de los servidores públicos estatales, que quedan protegidos por el artículo 123, con lo que se separan definitivamente del derecho administrativo; y lo concerniente a la descentralización de competencias y recursos a través de convenios.

Años antes (21 de abril de 1981), se reformó la fracción VIII del artículo 117 para definir que los estados y municipios sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas con observancia de las base legales que con tal fin señalen los congresos locales.

XIX. TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

El texto original del artículo 123 establecía que el Congreso y las legislaturas de los estados deberían expedir leyes en materia laboral, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir, por supuesto, las bases que regirían el trabajo en los términos que establecía el propio artículo 123.

En 1960 fue reformado, una vez más, el primer párrafo del artículo 123, para dar lugar a la separación entre los apartados A y B, correspondiendo el primero a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo, y el segundo a los poderes de la unión, el gobierno del distrito y territorios federales y sus trabajadores.

La fracción II establecía, en sus términos originales, que quedaba prohibido el trabajo para las mujeres y para los menores de 16 años en los establecimientos comerciales después de las 10 de la noche; en 1962 fue modificada esta fracción para prohibir el trabajo de los menores de 16 años después de las 10 de la noche, independientemente del tipo de establecimiento donde debía prestarse.

Establecía la fracción III original, que los jóvenes mayores de doce años, y menores de dieciséis, tendrían como jornada máxima las de seis horas, y que el trabajo de los niños menores de doce años no podía ser objeto de contrato. En 1962 fue modificada esta fracción para prohibir la utilización del trabajo de los menores de catorce años, y señalando que los mayores de esta edad, pero menores de dieciséis, tendrían

como jornada máxima, también, la de seis horas. Es verdad que la reforma obedeció, aparentemente, al muy loable propósito de proteger al menor de edad; pero no lo es menos que esa pretendida reivindicación se planteó como una forma de atenuar las agudas presiones sobre el mercado de trabajo y paliar el problema del desempleo.

En su texto original, señalaba la fracción V que las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarían trabajos físicos que exigiesen esfuerzo material considerable, y que durante el mes siguiente al parto, disfrutarían forzosamente de descanso, percibiendo su salario íntegro y conservando su empleo y los derechos inherentes a su contrato. En 1974 esta fracción fue objeto de una importante reforma, pues se estableció que las mujeres, durante el embarazo, y no solamente durante los tres meses anteriores al parto, no realizarán trabajos que requieran de esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; se estableció, asimismo, que gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada, aproximadamente, para el parto, y de otras seis posteriores al mismo, percibiendo su salario íntegro y conservando su empleo y los derechos inherentes a la relación de trabajo. Debe observarse que no sólo se amplió el aspecto tutelar de la norma, sino que hubo una importante modificación, pues se pasó del concepto de contrato de trabajo al de relación de trabajo que, por su naturaleza, es más amplio.

Por su parte, la fracción VI de este artículo señalaba que el salario mínimo de que debería disfrutar el trabajador sería el que se considerara suficiente, en atención a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, así como su educación y “placeres honestos”, considerándolo, además, como jefe de familia. Establecía esta fracción, asimismo, que en toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrían derecho a una participación en las utilidades, regulada en los términos de la fracción IX del propio artículo 123.

En 1962 se introdujo una modificación a esta fracción, de acuerdo con la cual los salarios mínimos serán de dos tipos: generales y profesionales; los primeros regirán en una o varias zonas económicas, mientras que los segundos se aplicarán a ramas determinadas de la industria, del comercio, o a profesiones, oficios o trabajos especiales. Esta distinción, hecha con motivo de la reforma de 1962, es de importancia toda vez que en los términos originales de la fracción sólo aparecía como salario mínimo el correspondiente al de un obrero.

Por otra parte, la reforma de 1962 modificó la parte final de la fracción original, relativa a la participación de utilidades, y dio lugar a la reforma de la fracción IX, en los términos que más adelante veremos.

Por lo que hace a los salarios mínimos generales, la reforma de 1962 estatuyó que deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades “de un jefe de familia”, tanto en el orden material, social y cultural, cuanto para proveer a la educación obligatoria de los hijos. A su vez, los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Innovación importante fue, igualmente, el establecimiento del salario mínimo para los trabajadores del campo, así como la determinación de que los salarios mínimos serían fijados por comisiones regionales integradas por los representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, para ser sometidos, para su aprobación, a una comisión nacional integrada, también, de manera tripartita.

Esta integración tripartita de las comisiones para la fijación de los salarios constituye, sin duda, una reivindicación importante para el trabajador mexicano.

Decía la fracción IX, en sus términos generales, que la fijación del tipo salario mínimo y de la participación de las utilidades a que ya se ha hecho referencia al comentar la fracción VI, se haría por comisiones especiales establecidas en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación de cada estado.

En 1933 fue modificada esta fracción, estableciendo que en defecto de esa comisión, el salario mínimo sería fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva. Esta reforma se originó en el temor de que una simple modificación en la Ley Federal del Trabajo, pudiera ser recurrida mediante el juicio de amparo. En 1962 esta fracción sufrió una drástica reforma para dar lugar a la fijación de las bases, de conformidad con las cuales los trabajadores ejercen su derecho a la participación en las utilidades de las empresas, y que quedaron en los siguientes términos:

A) Se creó una comisión nacional integrada de manera tripartita, con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno. Esta comisión determina el porcentaje de utilidades que deben repartirse entre los trabajadores.

B) La comisión referida practica las investigaciones y realiza los estudios que se consideren necesarios y apropiados, a efecto de conocer la condición general de la economía nacional. Esa comisión toma en consideración, asimismo, la necesidad de fomentar el desarrollo indus-

trial del país, el “interés razonable que debe percibir el capital”, y la reinversión, igualmente necesaria, de capitales.

C) La comisión puede revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios o investigaciones que así lo justifiquen.

D) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y necesariamente limitado de años; igual excepción podrá hacerse a propósito de los trabajos de exploración y de otras actividades, cuando lo justifiquen su naturaleza y las condiciones particulares en que se desarrollen.

E) A efecto de establecer el monto de las utilidades de cada empresa, se tomará como base la renta gravable, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina que corresponda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todas aquellas objeciones que juzguen pertinentes, ajustándose, en todo caso, a los procedimientos legales.

F) El derecho de los trabajadores a percibir utilidades no implica la facultad de intervenir en el trabajo o administración de las empresas.

Estas bases se ajustan a la necesidad de dar un cauce operativo al precepto que estuvo en la Constitución desde 1917, pero que careció de aplicación en la práctica. Ya en 1929, a doce años de promulgada la Constitución queretana, y con motivo del debate suscitado a propósito de la federalización de la materia laboral, se planteaba que esta federalización permitiría, al fin, hacer efectivo “lo principal que los trabajadores han demandado: la participación de utilidades”. Pero ni entonces ni después, sino hasta la reforma de 1962, este anhelo, tan largamente acariciado como pospuesto, encontró una fórmula que lo hizo eficaz. No puede, pues, desconocerse la importancia de la reforma y el eminente realismo con el que fue dictada. En efecto, podrá objetarse como contrario a los intereses de los trabajadores, desde el punto estrictamente teórico, el hecho de que se establezca una salvedad, y de que la ley pueda exceptuar de la obligación de repartir utilidades a determinado tipo de empresas en determinadas circunstancias; pero, por otro lado, no deja de ser un hecho corroborable, empíricamente, que las medidas tutelares dictadas en favor de los trabajadores, cuando no tienen un ajuste adecuado con la realidad en que van a operar, producen frustraciones para los propios hipotéticos beneficiarios. En nada se beneficiaría la clase trabajadora mexicana con leyes y disposiciones constitucionales que estableciesen medidas que, por protegerles a ellos, inhibieran al inversionista, y, por lo mismo, produjesen una

contracción sensible en el mercado de trabajo, ya de por sí limitado. En otras palabras, puede considerarse válidamente, en el orden teórico, que la reserva formulada mediante la reforma de 1962, constituyó una excepción no prevista por el Constituyente de 1917, restrictiva de un derecho que el Constituyente había otorgado en términos de la mayor amplitud; pero no es menos cierto que la desaplicación del precepto tuvo como causa, en buena medida, justamente el haber significado una declaración que incidió más en lo utópico que en las posibilidades a que debe hacer frente toda sociedad liberal democrática en desarrollo.

Señalaba la parte final de la fracción XI, que los hombres menores de 16 años, y las mujeres de cualquier edad, no serían admitidos para desempeñar trabajos extraordinarios. La reforma a esta fracción, llevada a cabo en 1974, suprimió la referencia al trabajo femenino. Fue una parte del proceso de supuestas reivindicaciones igualitarias de la mujer que, en realidad, supusieron —al menos en algunos casos— el abandono de disposiciones protectoras que equivocadamente se tuvieron por discriminatorias.

La original fracción XII indicaba que en toda negociación agrícola industrial, minera, o de cualquiera otra especie, los patronos estaban obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrar renta que no excediese del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, igualmente debían establecer escuelas, enfermerías y todos los demás servicios necesarios para la comunidad. Agregaba el precepto que si las negociaciones se encontraban situadas dentro de la población y ocupaban a un número de trabajadores superior a cien, también tenían las mismas obligaciones.

En 1972 fue substituida esta fracción por un texto que estableció una modalidad diferente para que los patronos cumplieran con la obligación constitucional de otorgar habitación a sus trabajadores. Con este propósito se consignó que toda empresa agrícola, industrial, minera, o de cualquier otra índole, está obligada, “según lo determinen las leyes reglamentarias”, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, pudiendo cumplir esta obligación mediante aportaciones hechas por las propias empresas a un fondo nacional de la vivienda, con objeto de constituir un depósito en favor de los trabajadores, y establecer así un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para la adquisición, en propiedad, de una habitación.

Agrega la adición de 1972 que se considera como de utilidad social la expedición de una ley para la creación del organismo tripartita para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Esta ley —agrega el precepto constitucional— regulará las formas y procedimientos, de conformidad con los cuales los trabajadores podrán adquirir, en propiedad, las habitaciones mencionadas.

En un segundo párrafo establece la reforma de 1972, que las negociaciones o empresas a que alude la misma fracción XII, situadas fuera de las poblaciones, tienen la obligación de establecer escuelas, enfermerías y los demás servicios para la comunidad.

En 1978 se adicionó, como parte final de esta fracción, el texto de la original fracción XIII del propio artículo.

Puede decirse que la reforma introducida en 1972, aun cuando en el orden teórico representa un retroceso con relación a lo establecido en los términos originales de la misma, se ajusta, como lo hizo en su momento la fracción IX, a propósitos pragmáticos, y no hay que olvidar que la justicia no reside en declaraciones más o menos afortunadas, sino en la posibilidad real de llevarlas a la práctica. El Estado y su Constitución no pueden ser elementos de la retórica.

Hasta 1938, cuando fue modificada, la fracción XVIII decía, en su parte final, que las huelgas serían consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o contra las propiedades, o, en caso de guerra, cuando los trabajadores prestaran sus servicios en establecimientos fabriles dependientes del gobierno. Agregaba que los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República, no estaban comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por estar asimilados al ejército.

En 1938, esta parte final de la fracción XVIII fue modificada, estableciéndose que las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerza actos de violencia contra las personas, las propiedades, o, en caso de guerra, cuando las propiedades pertenezcan a los establecimientos y servicios dependientes del gobierno.

Con esta reforma de 1938, se amplió el término de establecimientos fabriles dependientes del gobierno, para dar lugar a todo tipo de establecimientos y servicios. Por otra parte, se suprimió la infundada tesis de que los obreros de los establecimientos fabriles militares estaban asimilados al ejército nacional.

Esto último lo planteó con toda claridad el dictamen de los senadores, al expresar, como razones del presidente para modificar la fracción, las siguientes: que el proyecto de estatuto de los servidores del Estado que el Ejecutivo había enviado a las Cámaras, reconocía a los empleados públicos el derecho de huelga; que este derecho estaba reconocido a los servidores del Estado en la fracción cuya reforma se hacía, con la expresa excepción cuya derogación se proponía, y, por último, “que los obreros de los establecimientos productores de material de guerra no están sujetos a ninguna norma de carácter militar ni se consideran asimilados al ejército, por lo que debe reconocérseles los mismos derechos que a los demás empleados, y, por ende derogarse la parte que los excluye del derecho de huelga”. En todo caso el importantísimo aspecto de la huelga fue enfocado por la iniciativa del presidente Cárdenas apuntando que

si el reconocimiento del derecho de huelga para los trabajadores al servicio del Estado es una de nuestras realidades jurídicas resulta redundante incluirlo en la fracción examinada, tanto más cuanto que está por expedirse la norma estatutaria que va a reglamentar en forma completa y metódica las relaciones entre el Estado y sus servidores, y en ellas se incluirán las modalidades que el derecho de huelga de los empleados puede revestir y los casos y formas en que debe limitarse.

La reforma introducida en 1962 establece que lo dispuesto por la fracción XXI del artículo 123, no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la siguiente fracción XXII, y con este motivo fue adicionada la fracción XXII, para fijar que la ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización.

Como se ve, tanto la reforma a la fracción XXI, como a la XXII, atendió al propósito de flexibilizar las relaciones laborales, permitiendo que el patrón, sin vulnerar los preceptos constitucionales aplicables, pudiera substituir las obligaciones derivadas del cumplimiento del contrato por una indemnización, cuyo monto, en todo caso, es fijado de acuerdo con lo que establece la ley reglamentaria del artículo 123.

En 1974 fue adicionado un segundo párrafo a la fracción XXV, de conformidad con el cual, en la prestación del servicio a que alude el párrafo primero (colocación de los trabajadores), se tomará en cuenta la demanda del trabajo, y en igualdad de condiciones tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos para su familia.

La precisión introducida por este segundo párrafo de la fracción XXV, atiende a la solución del problema crítico de México; el desempleo y el subempleo, con el siguiente corolario de extrema pobreza, por lo mismo, la prioridad señalada en el segundo párrafo de la fracción XXV atiende a una urgencia social insoslayable.

Según el texto original de la fracción XXIX, se consideraba como de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez y de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras que tuvieren fines análogos, por lo cual, así el gobierno federal como el de cada entidad federativa debían fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

En 1929, en un trascendental paso dentro de las reivindicaciones laborales en México, se modificó esta fracción, para establecer que se consideraba de utilidad pública la expedición de la *Ley del Seguro Social*, que comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otras con fines análogos.

De gran importancia ha sido la fracción XXXI, que regula la aplicación de las leyes del trabajo, estableciendo la diferencia entre aquellas que corresponden a la jurisdicción local, y las que atañen, de manera exclusiva, a la competencia de las autoridades federales.

Esta fracción XXXI fue creada en 1942, con motivo de la iniciativa del Ejecutivo para reformar la fracción X del artículo 73, que ya fue examinada. La nueva fracción del artículo 123 estatuyó que la aplicación de las leyes del trabajo correspondería a la jurisdicción de las entidades federativas; pero sería de la competencia exclusiva de las autoridades federales en las cuestiones referentes a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, así como a la minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa, o descentralizada, por el gobierno federal, y las que actúen como consecuencia de un contrato o concesión federal, y las industrias que les sean conexas. También se decretó la competencia de las autoridades federales con relación a las empresas que ejecuten trabajos en aguas federales y aguas territoriales, a los conflictos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y a las obligaciones que corresponden a los patronos en materia educativa.

Entre las razones para justificar esta adición al artículo 123, el Ejecutivo declaró que era necesario extender la jurisdicción de los tribunales

del trabajo a las empresas que actuaban por contrato o concesión federal, toda vez que las resoluciones contradictorias de autoridades locales podían apartarse de la “conveniencia económico-social que inspiró la facultad exclusiva de la Federación para otorgar tales concesiones”.

El precepto ha sido adicionado en 1962 para ampliar la competencia federal a las industrias petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas, y los productos laminados de los mismos; en 1975, para incluir a la industria automotriz y a los productos químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, empackado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas, y en 1978 para incorporar, dentro de las ramas industriales, a la calera y a las que produzcan autopartes mecánicas y eléctricas de la industria automotriz, a la maderera básica, comprendiendo la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera, a la vidriera exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envase de vidrio, así como a la tabacalera; e igualmente extendiendo la competencia exclusiva de las autoridades federales respecto a las obligaciones de los patronos en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como por lo que se refiere a la seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, tratándose de ramas o actividades de jurisdicción local.

Veamos ahora el apartado B del artículo 123 que, como ya se mencionó más arriba, fue creado en 1960.

El apartado B incorporó muchas de las disposiciones ya establecidas en el apartado A del propio artículo. Así, se estableció la jornada máxima de ocho horas (fracción I), el descanso hebdomadario (fracción II) y las vacaciones anuales (fracción III). Por lo que hace a la determinación del salario, se estableció que éste será fijado en el correspondiente presupuesto de egresos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia del propio presupuesto (fracción IV).

Establecía el texto original de esta fracción, que en ningún caso los salarios podrían ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general. Un año después de su creación, en 1961, fue modificada en el sentido de que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos; pero que en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores, en general, en el Distrito Federal y en las entidades de la

República. Esta reforma enmendó una omisión del legislador de 1960, que no tuvo en cuenta que para los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, de los gobiernos del distrito —y hasta 1974 de los gobiernos de los territorios federales—, no rige el principio de la contratación colectiva ni individual, sino el de las condiciones generales de trabajo y del nombramiento; por lo mismo, los trabajadores en estos casos no participan en la negociación de su salario, sino que éste es fijado por el empleador en los términos que se lo permite el presupuesto de egresos.

Se precisó, también, en el nuevo apartado B del artículo 123, que a trabajos iguales corresponderá salario igual, sin que pueda darse discriminación de ningún género (fracción V); podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, únicamente en los casos que las leyes prevean (fracción VI), y la designación del personal se llevará a cabo mediante sistemas que permitan apreciar el conocimiento y aptitud de cada aspirante. Además, el Estado tiene la obligación de organizar escuelas de administración pública (fracción VII).

La fracción VIII estableció que los trabajadores gozarán de los derechos escalafonarios a efecto de que los ascensos sean conferidos en función de los conocimientos, las aptitudes y la antigüedad. En 1974 fue adicionada la parte final de la fracción VIII de este apartado para que, en igualdad de condiciones (tratándose de los derechos escalafonarios) tenga prioridad quien represente la única fuente de ingreso de su familia. Esta reforma se hizo en el mismo sentido que la correspondiente a la fracción XXV del apartado A de la misma fecha, y que ya fue vista.

La estabilidad en el empleo quedó garantizada por la fracción IX, de acuerdo con la cual los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados si media causa justificada; pero en caso contrario tendrán derecho a optar por la reinstalación o por la indemnización correspondiente. Tratándose de la supresión de plazas, los trabajadores que resulten afectados tendrán derecho de que se les otorgue otra equivalente a la suprimida, o bien la indemnización que corresponda (fracción IX).

Se reconoce, por otro lado, el derecho de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes, así como el ejercicio del derecho de huelga en los casos de violación general y sistemática de los derechos considerados por el propio apartado B del artículo 123 (fracción X). Esta disposición es una de las más relevantes dentro del apartado B, puesto que garantiza el principio fundamental de la

permanencia de las actividades de los poderes de la unión y del gobierno del Distrito Federal. La estabilidad política de la nación depende, en muy buena medida, de que las labores del Estado no se vean interrumpidas por conflictos de carácter gremial, sin que esto suponga, desde luego, que se conculquen los derechos que asisten a los trabajadores, a quienes, en todo caso, queda abierta la protección de los órganos jurisdiccionales legalmente establecidos.

El apartado B del artículo 123, igualmente, fija las bases conforme a las cuáles se organiza la seguridad social, y que consisten, fundamentalmente, en cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. Para corresponder a lo establecido en el apartado A, en la primera parte del inciso c) de la fracción XI del apartado B, se estableció que durante el embarazo las mujeres no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; asimismo, para utilizar un término más amplio que el originalmente incluido por este inciso, se substituyó la expresión “amamantar” por la de “alimentar”; se garantizó, igualmente, el derecho de los familiares de los trabajadores a la asistencia médica y al disfrute de centros vacacionales y de tiendas económicas.

Además, por cuanto hace a las posibilidades de obtener habitación, al original inciso f), de la misma fracción XI, según el cual se proporcionaría a los trabajadores habitaciones económicas en arrendamiento o venta, conforme a los programas aprobados, se agregó, en 1972, que el Estado, además, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente, bien para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, bien para que las construyan, reparen o mejoren, bien para que paguen pasivos adquiridos con motivo de esos conceptos. Las aportaciones que se hagan a ese fondo deberán ser entregadas al organismo encargado de la seguridad social correspondiente, cuya propia ley contiene la forma y el procedimiento de acuerdo con los cuales será administrado el fondo, y otorgados y adjudicados los créditos respectivos.

Aquí no sólo no puede alegarse que se haya dado un paso atrás, con relación a lo estatuido por el precepto original de 1917, sino que claramente aparece la extensión de un derecho del que los empleados

de los poderes de la unión y del gobierno del Distrito Federal no dispusieron, parcialmente, sino hasta 1960.

Por esa razón el dictamen de la Cámara de Diputados señaló que sería un contrasentido que el Estado, “que propicia mejores condiciones de vida a las grandes masas trabajadoras mexicanas”, no protegiera por igual a quienes hacen posible la marcha de la administración pública.

Para la solución de los conflictos individuales, colectivos e inter-sindicales, se previó la existencia de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y por razones obvias se reservó el conocimiento de los conflictos que pudieran suscitarse entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, al conocimiento del pleno de la Suprema Corte de Justicia (fracción XII).

La fracción XIII señaló que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. En 1972 se adicionó a la original fracción XIII, en el sentido de que el Estado proporcionará a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones de carácter habitacional a que ya hicimos alusión al referir el inciso f) de la fracción VI de este apartado. Se precisa que, por cuanto hace a los miembros de las fuerzas armadas, el organismo competente será el encargado de la seguridad social de los miembros de esas instituciones.

Finalmente, la fracción XIV estatuyó que corresponde a la ley determinar los cargos considerados como de confianza; pero las personas a quienes corresponda desempeñarlos se beneficiarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social que ya fueron referidas.

En el terreno de los derechos sociales de contenido laboral en la última década tuvieron lugar diversas reformas que tienden a la modernización de la economía y a la expansión de la justicia social. En 1978 (9 de enero) fue adicionada la fracción XIII del artículo 123, apartado “A”, para consagrar la obligación de las empresas de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo y el derecho obrero correlativo. Esa prescripción constitucional responde al propósito de elevar la productividad y al mismo tiempo de poner al trabajador en condiciones de desarrollar todas sus potencialidades laborales.

La misma reforma, con los dos últimos párrafos que se adicionan, dispone que en los centros de trabajo, cuando su población exceda de 200 habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, no menor a me-

dia hectárea, para servicios públicos municipales, entre otros, mercados, y para recreación.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar.

En el mismo año de 1978 (19 de diciembre) se acogió en la Constitución el derecho humano al trabajo, mismo que deberá ser digno y socialmente útil. Al efecto, se consigna en la enmienda Constitucional, que se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo. Esta enmienda reconoce que el sistema económico, y el Estado en su carácter de coordinador y promotor de éste, deben auspiciar que toda persona acceda a un empleo que favorezca el desarrollo y utilización social e individual de sus facultades, y que le depare un salario remunerador. Asimismo, se reconoce que uno de los problemas más graves de la economía mexicana es la falta de fuentes de ocupación permanentes y bien remuneradas.

Como se expondrá en el apartado concerniente a educación, se definió que los trabajadores de las instituciones de educación superior autónomas se hallen protegidos por el apartado "A" del artículo 123. Igualmente, según se examina en el apartado del capítulo económico de la Constitución, los trabajadores de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito quedan protegidos por el apartado "B", conforme a la enmienda de 1982, según reforma al artículo.

Por otro extremo, se reformó la fracción VI en 1986 (23 de diciembre) para flexibilizar la revisión periódica de los salarios mínimos a través de una comisión tripartita (la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) y se insiste en el salario remunerador, o sea aquel que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural. Esta enmienda pretende atacar uno de los problemas más arraigados de nuestro país, que no es otro que el de salarios no remuneradores que conducen a un fenómeno generalizado de subempleo.

XV. ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA

En 1951, fue adicionado un segundo párrafo al artículo 131, para establecer que el presidente de la República podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación que el propio Congreso expida, así como para crear otras, o bien para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando

el propio presidente lo estime urgente, con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o cualquier otro propósito, que el Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, deberá someter a su aprobación el uso que hubiere dado a la facultad ya mencionada.

Esta enmienda constitucional ha significado un instrumento valioso para regular el proceso económico nacional. Su introducción fue resultado directo, e inmediato, del proceso económico por el cual atravesó México después de la Segunda Guerra Mundial. Es necesario reconocer que esta adición al artículo 131 constitucional, representa uno de los elementos más dinámicos de que dispone el Estado para intervenir, de manera pronta y efectiva, en la regulación de la vida económica nacional.