

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL SEXENIO 1976-1982*

SUMARIO: I. *Introducción y estadística*. II. *Iniciativas de reforma que no prosperaron*. III. *Clasificación de las reformas*. IV. *Reformas innovadoras*. V. *Reformas actualizadoras de una institución*. VI. *Reformas actualizadoras del texto*. VII. *Reformas correctivas*. VIII. *Reformas en proceso*.

I. *Introducción y estadística*

Entre el 8 de julio de 1921, fecha de publicación en el *Diario Oficial* de la primera reforma constitucional, y el día de hoy, nuestra ley fundamental de 1917 ha tenido 278 modificaciones,¹ independientemente de su magnitud, importancia o contenido. Probablemente, para el 30 de noviembre de 1982, cuando el actual sexenio concluya, el número de modificaciones se habrá elevado a 285.

Friamente analizado este número, cuestiona inmediata y directamente el procedimiento de reforma, supuestamente rígido, que como regla general está previsto en el artículo 135 de nuestra propia carta fundamental.

Entendemos, desde luego, que las constituciones no son documentos normativos perpetuos e inmutables sino que, por estar basados en una realidad esencialmente dinámica, están sujetos a reflejar los cambios que se operan en esa realidad política, social y económica. Por ello es que para las constituciones escritas la interpretación judicial y el procedimiento de enmienda son las vías para lograr su renovación, su actualización.

Sin dejar de reconocer el valor de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial federal, intérprete último de nuestra Constitución, es innegable que en México la interpretación judicial, con el impulso de dar con-

* Mucho agradezco la valiosa colaboración de Germán Rocha Rodríguez, técnico académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien me auxilió en la recopilación de debates legislativos y de otros datos bibliohemerográficos.

¹ El recuento de las reformas constitucionales se realizó a partir del trabajo de Valadés, Diego, "La Constitución reformada", *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1979, t. XII, 191 pp. que en nuestro concepto es hasta ahora el trabajo más serio e importante sobre reforma constitucional en México. Otros trabajos, realizados bajo criterios de recuento distinto, llegan a conclusiones también distintas sobre el total de reformas a la Constitución; véase, por ejemplo: *La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, 434 pp. (su conteo es de 202 modificaciones).

temporaneidad a la carta magna, ha jugado un papel mucho menos decisivo que la utilización del procedimiento de reforma.

Las múltiples modificaciones a nuestra Constitución han producido en la doctrina dos diversos tipos de respuestas: hay quienes consideran que estas sucesivas y múltiples reformas representan una falta de respeto a la ley fundamental; que pone de manifiesto la falta de identificación de la nación con su Constitución y que evidencian los vicios del centralismo y el predominio incontrolado del Ejecutivo respecto de los otros órganos de gobierno.

Por otra parte, hay quienes, como Diego Valadés, sostienen que las sucesivas reformas que se hacen a la Constitución no obedecen a que haya poco respeto por ella, sino todo lo contrario, se le reforma "porque se le considera el único instrumento idóneo para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes"; "la Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores".²

Yo creo, como Valadés, que la reforma constitucional abre la esperanza de reencauzar una realidad que aparece adversa y, en ese sentido, el cambio constitucional es positivo y adecuado; pero creo también que el móvil de algunas reformas constitucionales no ha respondido precisamente a esa idea. Se ha pretendido en ocasiones desviar las intenciones constituyentes de modo que operen en beneficio de detentadores del poder bien definidos; otras veces más, la razón ha sido la vanidad de sus promotores de dejar su huella en la carta fundamental para quedar recogidos para la posteridad. Entre tantas huellas que tiene ya nuestra Constitución, es difícil reconocer el rostro que sus creadores de Querétaro quisieron para ella.

A alcanzar el número de 285 modificaciones, en el presente sexenio se colaborará probablemente con 40; 33 ya culminadas y 7 en proceso. Es relativamente fácil advertir cómo la tendencia a modificar la Constitución va en ascenso, lo que de alguna manera está vinculado con lo acelerado de los cambios de nuestra realidad, pero también con otros factores ajenos a ello.

Considérese que durante el periodo de gobierno del general Obregón (1920-1924), la Constitución tuvo 8 modificaciones; en el periodo de Calles (1924-1928) 21; con Portes Gil (diciembre 1928, febrero 1930), 3; con Ortiz Rubio (febrero 1930-septiembre 1933), 4; con Abelardo Rodríguez (septiembre 1932-noviembre 1934), 24; con Lázaro Cárdenas (1934-1940), 16; con Ávila Camacho (1940-1946), 26; con Miguel Alemán (1946-1952), 22; con Ruiz Cortines (1952-1958), 2; con López Mateos (1958-1964), 22; con Díaz Ordaz (1964-1970), 27; con Luis Echeverría (1970-1976), 69.

² Valadés, Diego. *op. cit.*, pp. 17-18.

Sin embargo, estos números hay que matizarlos: téngase presente, por ejemplo, que la erección en entidades federativas de los dos últimos territorios federales, de Baja California Sur y Quintana Roo, además de la reforma al artículo 43 constitucional, obligó a otras 30 modificaciones, a fin de suprimir por completo la referencia a los territorios federales. De este modo, si al total de 69 modificaciones realizadas en el sexenio 1970-1976 restamos las 30 que "de pasada" se hicieron por la situación ya apuntada, quedarían realmente 39 y con la que se quedó de herencia al siguiente periodo, relativa al artículo 18, serían en total 40. Por ello es fácil advertir que en el presente sexenio muy probablemente se emparará la cifra impuesta por el "presidente legislador".³

Durante el sexenio de José López Portillo fueron modificados los siguientes artículos: 3, 4, 6, 18, 29, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60 (dos veces), 61, 65, 70, 73 fracciones XXIII y XXVIII, 74, 76, 78, 90, 92, 93, 97, 107 fracciones V y VI, 115, 117 fracción VIII, 123 primer párrafo, fracción XII, fracción XIII, fracción XXXI; y lo serán, seguramente, el 4º nuevamente, el 28, el 74 nuevamente, el 73 fracciones X y XVIII y el 123, apartado A, fracción XXXI y apartado B, fracción XIII bis.

La expresión constitucional del proyecto del régimen, al que se llamó "Reforma Política", comprendió la modificación de 18 artículos constitucionales. La reforma de los primeros 17 apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de diciembre de 1977; una distracción general, que teóricamente podía dejar en minoría al PRI en el colegio electoral de la Cámara de Diputados, propició una segunda modificación al artículo 60, que se publicó en el *Diario Oficial* el 22 de abril de 1981.

El decreto de reformas de 6 de diciembre de 1977 ha sido el más extenso en cuanto al número de artículos modificados; en este renglón le sigue el decreto del 20 de agosto de 1928 que consignó la reforma a 15 artículos de la Constitución, que dieron expresión normativa a la "Reforma Política", ha sido realizado por varios autores, bajo perspectivas distintas y a niveles también diversos;⁴ en todo caso, considero que por ahora nada auténticamente original podría agregarse al respecto, razón por la cual en este

³ Debido a la gran cantidad de leyes y reformas que promovió durante su gestión el licenciado Luis Echeverría, algunos sectores, mayormente de la oposición parlamentaria, le dieron el sobrenombre de "presidente legislador".

⁴ Véase a este respecto: Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 343-393; González Casanova, Pablo, "La reforma política y sus perspectivas", *El Estado y los partidos políticos en México*, 2a. ed. México, Editorial Era, 1980, pp. 83-100; Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980, 18 pp.; Madrazo, Jorge, "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República mexicana", *Anuario Jurídico*, México IX, 1982, pp. 151-164.

estudio concentraremos nuestra atención en las restantes 15 reformas que ya culminaron y en las 7 que se encuentran en proceso.

De las 15 modificaciones ya concretadas, 6 son adiciones al texto constitucional;⁵ 7 son reformas al texto⁶ y 2 son simples cambios de lugar de la disposición.⁷

Estas modificaciones constitucionales se expidieron mediante once decretos publicados en el *Diario Oficial* el 4 de febrero de 1977; el nueve de enero de 1978; el 19 de diciembre de 1978; el 6 de agosto de 1979; el 18 de marzo de 1980; el 9 de junio de 1980; el 29 de julio de 1980; el 21 de abril de 1981 y el 22 de abril de 1981.

La iniciativa de reformas provino del presidente de la República en todos los casos, salvo en dos: el primero, relativo a la modificación del artículo 78 para establecer la suplencia en la comisión permanente, provino de un grupo de ocho diputados del grupo parlamentario priísta encabezado por el líder del control político y, la segunda, de la diputación obrera del propio partido mayoritario, para que a fin de destacar suficientemente el derecho constitucional a la capacitación y el adiestramiento, la disposición que se encontraba en la anterior fracción XIII del artículo 123 pasara a la fracción XII. Por otra parte, la cámara de diputados fue siempre cámara de origen, salvo en tratándose de las reformas a los artículos 4º y 107, en que fue el Senado.

II. Iniciativas de reforma que no prosperaron

Además de las reformas ya concluidas y de las que se encuentran en proceso, de diciembre de 1976 a diciembre de 1981 se presentaron una gran cantidad de iniciativas de reformas que no prosperaron, suscritas por distintas entidades facultadas para ello en los términos del artículo 71 constitucional. Para ejemplificar esta situación valdría la pena recordar que sólo durante el año de 1981 se presentaron 20 distintas iniciativas de reformas que perseguían introducir otras 40 modificaciones al articulado constitucional.

Las iniciativas que no prosperaron, presentadas entre finales de 1976 y de 1981,⁸ pueden resumirse de la siguiente forma:

A) *Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*: a) *Diputación obrera*: En 1976 se presentó una iniciativa para reformar y

⁵ Artículo 18; artículo 123, fracción XIII; artículo 123 fracción XXX, artículo 123 primer párrafo; artículo 4º; artículo 3º fracción VIII.

⁶ Artículo 107, fracciones V y VI; artículo 78; artículo 29, artículo 90, artículo 92; artículo 117, fracción VIII.

⁷ Artículo 123, fracción XII y artículo 3, fracción IX.

⁸ En virtud del considerable retraso en la impresión de los diarios de debates, no nos ha sido posible hasta ahora obtener los datos relativos a 1982.

adicionar la fracción XXXI del apartado A, del artículo 123.⁹ En 1979 para reformar el artículo 104, fracción I. En 1981, para adicionar diversas fracciones del artículo 123 en su apartado "A" y para derogar otras;¹⁰ en el propio año de 1981 se presentó otra iniciativa de reforma al artículo 107, fracción V, inciso d y artículo 123, apartado A, fracción IX, inciso e y fracción XXXI.¹¹

b) *Diputación campesina*. En 1981 se presentó una iniciativa de reforma al apartado "A" del artículo 123 en materia de trabajadores del campo.

c) *Diputación de las organizaciones populares*. En 1981 se presentó una iniciativa de adición al artículo 4º constitucional.¹²

d) *Otras fracciones parlamentarias*. En 1978 presentaron una iniciativa de reformas a los artículos 28, párrafo cuarto; 73, fracción X; y 123, apartado "A", fracción XXX.¹³ En 1979, lo hicieron a fin de adicionar el artículo 54 con una fracción V¹⁴ y en 1981, para reformar la fracción II del artículo 115.

B) *Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional*. En 1979 presentó tres iniciativas: la primera, para reformar los artículos 37 y 88; la segunda, para adicionar el artículo 4º con un tercer párrafo¹⁵ y, una tercera, para adicionar el artículo 73 con una fracción XXXI, derogar la fracción I del 76 y reformar el 133. En 1980, presentó también tres iniciativas: para reformar el 56; para reformar la fracción X del 73, el preámbulo del 123 y adicionar este mismo artículo con un apartado "C".¹⁶ En 1981, para adicionar el artículo 3º¹⁷ y el artículo 33.

⁹ El objeto de la iniciativa de reforma era incluir como competencia de las autoridades federales del trabajo la explotación de las calizas y la industria de la cal. En 1978, dos años más tarde, también a iniciativa de la diputación obrera, las calizas se llevaron a la fracción XXXI.

¹⁰ Entre otras cosas la iniciativa pretendía el establecimiento de la jornada de 40 horas, la sindicalización de los trabajadores bancarios, evitar la requisa, etc.

¹¹ Pretendían el establecimiento del derecho al trabajo, la federalización de las juntas de conciliación y arbitraje y que el amparo contra laudos se promoviera directa y únicamente ante la Suprema Corte de Justicia.

¹² Pretendía el establecimiento del derecho a la salud.

¹³ Todas en materia de cooperativas.

¹⁴ Pretendía establecer la regla de que cuando un diputado de representación proporcional dejara de pertenecer o renunciara al partido por el que había sido electo, se llamaría al suplente y, si éste se encontraba en la misma hipótesis, entonces se llamaría al candidato que le siguiera en el orden de la respectiva lista regional.

¹⁵ El texto de la iniciativa era el siguiente: "Todo ser humano, por su dignidad, gozará de protección jurídica desde su concepción hasta su muerte".

¹⁶ Este apartado "C" no debe confundirse con la propuesta del rector de la UNAM para regular las relaciones laborales en las universidades públicas autónomas. La propuesta del PAN se refería al establecimiento del estatuto constitucional de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios.

¹⁷ La iniciativa la presentó Pablo Emilio Madero y llevaba el propósito de establecer en favor de todo habitante el derecho a la educación y a la cultura.

C) *Grupo parlamentario del Partido Comunista Mexicano, Coalición de Izquierda y Partido Socialista Unificado de México, sucesivamente.* En 1979, iniciativa de reforma al 123, apartado A, fracción VI y apartado B fracción IV. En 1980, para reformar la fracción XVI del artículo 73.¹⁸ En 1981, presentó 5 iniciativas que pretendían: a) reformar el artículo 73, fracción XI y 74, fracción V, y derogar el artículo 28, numeral que tomaría el actual 29, para que éste se reservara como capítulo de la economía nacional. b) Reformas a diversas fracciones del apartado "A" del 123 y derogación del apartado "B". c) Adición a los artículos 60 y 77. d) Adición al artículo 4º constitucional,¹⁹ y e) reformar los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 66 y 70.

D) *Grupo parlamentario del Partido Popular Socialista.* En 1977 presentó iniciativas para reformar los artículos 55 y 59; 56; 66 y 69; 123, apartado "A" fracción VI y apartado "B" fracción IV. En 1980, nuevamente presentó una iniciativa de reformas a los artículos 65, 66 y 69 y para reformar los artículos 73 fracción VI, 74, fracción IV y 89 fracciones II y XVII. En 1981 presentó otras dos iniciativas: la primera, para reformar el artículo 115 y, la segunda, para reformar los artículos 73 fracciones VIII, XXX y XXXI y 74, fracción IV, así como adicionar un capítulo al título primero de la Constitución.²⁰

E) *Grupo parlamentario del Partido Demócrata Mexicano.* En 1979 presentó una iniciativa para reformar el artículo 123, fracción IX, inciso f, y para agregar un inciso g, reformando asimismo las fracciones XVII y XVIII.

F) *Grupo parlamentario del Partido Socialista de los Trabajadores.* En 1980, presentó una iniciativa para derogar el párrafo tercero, fracción XIV, del artículo 27.²¹

G) *El diputado Luis Cárdenas Murillo* presentó, durante 1981, dos iniciativas: la primera para reformar el artículo 113 y, la segunda, para adicionar un párrafo al artículo 21.

H) *El diputado Antonio Rocha Cordero* suscribió durante 1980 dos iniciativas para reformar el artículo 72 y el artículo 73 fracción XVI.

I) *El diputado Miguel Angel Camposeco Cadena* presentó en 1981 una iniciativa para reformar el artículo 62.²²

¹⁸ El propósito era incorporar el derecho a la salud de todos los mexicanos.

¹⁹ La iniciativa pretendía el establecimiento de la obligación del Estado a otorgar gratuitamente los beneficios del régimen de seguridad social a las madres embarazadas y al infante durante los primeros 7 años de vida.

²⁰ Este capítulo versaría sobre la economía nacional, y se establecería en un nuevo artículo 29. El actual artículo 28 quedaría derogado.

²¹ Este párrafo prevé que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos con certificado de inafectabilidad podrán promover el amparo contra afectaciones ilegales.

²² Pretendía ampliar las incompatibilidades de diputados y senadores.

J) *La diputación federal de Guanajuato*, presentó en el año de 1977 una iniciativa para reformar los artículos 65 fracción I; 74, fracción IV; 79, fracción VIII y 89, fracción IX.

K) *La diputación federal de Tabasco* presentó, en el año de 1978, una iniciativa para reformar el artículo 113.

L) *La diputación federal de Michoacán* presentó en el año de 1978, una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional.

M) *La legislatura de Michoacán* presentó en el año de 1981 una iniciativa de reforma al artículo 115, fracción VI.²³

N) Los grupos parlamentarios de los partidos PSUM, PAN, PST y PDM presentaron en 1981 una iniciativa de reformas al artículo 60.²⁴

III. Clasificación de las reformas

Las reformas constitucionales pueden ser clasificadas desde diversos enfoques; en cuanto a la clasificación por su contenido existen varios criterios válidos.²⁵ A mi modo de ver, el más completo y que mejor refleja la importancia de las reformas se debe a Diego Valadés. Este autor clasifica las reformas del siguiente modo:

a) *Innovadoras*, que son las que introducen o suprimen elementos que no existían o que desaparecen de la carta fundamental, para dar lugar a un tipo de institución verdaderamente original dentro del sistema constitucional.

b) *Actualizadoras de una institución*, cuyo objetivo es, bien reforzar o rezozar el carácter de una institución ya existente, o bien suprimirle elementos que ya no tienen razón de ser por su propia evolución.

c) *Actualizadoras del texto*, que tienen por objeto hacer corresponder el supuesto normativo con la realidad imperante.

d) *Explicativas*, cuyo fin es explicitar el alcance y contenido de la norma y que generalmente se contentan con decir algo, que de otro modo, ya estaba expresado en la Constitución, y

e) *Correctivas*, que son aquellas que o bien pretenden enmendar las deficientes expresiones o modificar la colocación de los artículos sin alterar su contenido.²⁶

²³ La iniciativa se dirigía a prever expresamente la facultad de los estados para expedir leyes a fin de regular las relaciones de trabajo entre los trabajadores y las autoridades locales y municipales.

²⁴ En esta reforma se pretendía modificar el modo de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

²⁵ Véase por ejemplo el criterio utilizado por Jorge Carpizo en su trabajo: "Las reformas constitucionales en México", en *Estudios constitucionales*, pp. 303-310, en donde clasifica a las reformas en reformas únicamente de carácter gramatical; reformas para regresar al precepto original de 1917, reformas de artículos mal colocados; reformas que aumentan las facultades del presidente de la República, reformas para federalizar diversas materias; otras reformas significativas y reformas con alcances positivos.

²⁶ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 19.

Aprovechando este magnífico criterio clasificador, intentamos aplicarlo a las reformas del sexenio 1976-1982, diciendo en qué han consistido éstas.

IV. *Reformas innovadoras*

En nuestra opinión pueden clasificarse dentro de este rubro las reformas y adiciones a los artículos 3º, fracción VIII; 4º tercer párrafo; 18, quinto párrafo; 123, primer párrafo y 123, fracción XIII.

A) *Artículo 3º, fracción VIII.* El 10 de octubre de 1979, año en el que los universitarios festejamos el cincuenta aniversario de la autonomía, el presidente de la República envió al Poder Revisor de la Constitución, e inicialmente a la Cámara de Diputados, que fungió como cámara de origen, una iniciativa de adición al artículo tercero con una disposición que se colocaría en la fracción VIII, a fin de elevar al rango de garantía constitucional la autonomía universitaria.

El 9 de junio de 1980, ocho meses después de la presentación de la iniciativa, el proceso de reforma concluyó. Las cámaras del Congreso y las legislaturas locales aprobaron, como fracción VIII del artículo 3º lo siguiente:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Esta adición culminaba con un anhelo largamente acariciado por los universitarios; anhelo que se había iniciado con los esfuerzos que desde 1933 realizó Alfonso Caso. Las crisis universitarias, agudizadas por los problemas laborales y sindicales de la década de los setenta, propiciaron que en el año de 1976 el doctor Guillermo Soberón, entonces rector de la UNAM, propusiera al presidente de la República un proyecto para adicionar el artículo 123 constitucional con un apartado "C", en el que se establecieran las bases para la regulación de las relaciones laborales en las universidades, haciéndolas compatibles con la autonomía, y fortaleciendo así este derecho fundamental. La

ANUIES se había pronunciado también, en repetidas ocasiones, por el establecimiento de la garantía constitucional de la autonomía universitaria.²⁷

En la exposición de motivos de la iniciativa, el titular del Poder Ejecutivo precisaba, entre otras cosas, lo siguiente:

Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.

En cuanto al problema de la definición de las relaciones laborales, la iniciativa precisaba:

El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor con sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica.

En las cámaras del Congreso de la Unión la iniciativa presidencial sufrió cambios importantes, sobre todo por lo que se refiere a las relaciones laborales, ya que el proyecto expresaba: "El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación." Como fácilmente puede apreciarse la fórmula finalmente aprobada es bien diferente.

De la actual fracción VIII del artículo 3º destacan las siguientes ideas principales:

a) No se crea en esta disposición la autonomía de las universidades, ya que ésta se estatuye en las leyes orgánicas particulares de cada institución;

b) La disposición constitucional sólo se refiere a las universidades e instituciones públicas autónomas por ley; es decir, las universidades e instituciones no autónomas, que actualmente sólo son las de Colima, Guadalajara, Guanajuato y Veracruzana, siguen conservando su mismo *status* y régimen jurídico;

c) El Estado asume el compromiso de respetar irrestrictamente la autonomía de las universidades e instituciones para que se organicen, administren y funcionen libremente;

d) La autonomía no es extraterritorialidad;

²⁷ Véase Rangel Guerra, Alfonso, "La autonomía universitaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Deslinde*, núm. 153, septiembre 1982, México, UNAM. Asimismo, varios autores, *Planteamientos varios en torno a la propuesta de adición del apartado C del artículo 123 de la Constitución*, México, UNAM, 1977, 322 pp.

e) Los fines de las universidades: educar, investigar y difundir la cultura, deben conseguirse en armonía con los principios democráticos establecidos en el propio artículo 3º, y mediante los principios de libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas.

f) El ingreso, promoción y permanencia del personal académico son explicitación de la autonomía de las universidades y, por ello, no son una cuestión laboral o gremial, sino fundamentalmente académica. Dentro de este mismo contexto las universidades e instituciones de educación superior públicas autónomas, tienen plena libertad para determinar sus planes y programas de estudio.

g) Las relaciones laborales del personal académico y administrativo se regulan por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, en los términos establecidos en la Ley Federal del Trabajo y conforme a las características propias de un trabajo especial.

h) La regulación laboral debe corresponder y ser compatible con la garantía de la autonomía universitaria.

El complemento de estas disposiciones, en cuanto a su aspecto puramente laboral, apareció el 20 de octubre de 1980, al expedirse el decreto por el que se adicionaba el capítulo XVII al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, que se titula "Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley".

Elevar a rango constitucional la autonomía universitaria era una legítima exigencia de carácter jurídico y político. Las consecuencias de la determinación del marco jurídico de las relaciones laborales aún no son muy claras y nos preocupan. En todo caso, creemos que este es el tipo de reformas que es dable hacer a nuestra Constitución.²⁸

B) *Artículo 4º, tercer párrafo.* El 18 de marzo de 1980 se publicó en el *Diario Oficial* la adición del tercer párrafo del artículo 4º constitucional, que dice así: "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."

La iniciativa del Ejecutivo, fechada el 28 de noviembre de 1979 y presentada a la Cámara de Senadores, surgía precisamente en el contexto de las actividades del "Año Internacional del Niño", declarado así por la Organización de las Naciones Unidas. La iniciativa de adición constitucional apare-

²⁸ Al respecto pueden consultarse: Carpizo, Jorge, "La garantía constitucional de la autonomía universitaria". *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, año 9, vol. 9, núm. 31, sept-dic, 1980, pp. 713-718; Barquín, Manuel, "La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979". *Deslinde*, México, núm. 134, febrero, 1981, 21 pp.; Valadés, Diego, "El proceso de la autonomía universitaria en México", *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, México, núm. 3, enero-marzo 1980, pp. 119-148.

cía así como corolario de tales actividades y dentro de las recomendaciones que a nivel internacional había formulado la UNICEF, con el fin de que se revisaran las disposiciones legales internas para procurar el mayor bienestar de la niñez.

Se trataba, en resumidas cuentas, de elevar a rango constitucional el deber de los padres de procurar la satisfacción de las necesidades de los hijos menores. Hasta antes de esta adición, la ley fundamental se refería a los menores sólo en forma tangencial en los artículos 3º, en el propio 4º, en el 123, fracciones II, IV y XXVIII y en el 130, pero no existía a este nivel ningún reconocimiento específico y concreto de sus derechos, tal como desde hace tiempo se ha dado en otros países.

No nos cabe ninguna duda respecto de la legitimidad de las intenciones de la iniciativa, que incluso le fue sugerida al presidente de la República por la subcomisión que en México se formó para la organización del Año Internacional del Niño, y que presidió la señora Carmen Romano de López Portillo, y donde también participaron representantes de diversas secretarías de Estado, del Poder Legislativo, de las dos procuradurías y de otras dependencias. Sin embargo, considero que, independientemente de que es una norma jurídico-constitucional, este tercer párrafo del artículo 4º resulta ser una declaración teórica, cuya operatividad, como bien se ha dicho,²⁹ depende de la legislación secundaria que se expida en la que se concreten en normas civiles, penales, laborales, administrativas, etcétera, los derechos de los menores y los correlativos deberes de los padres y las obligaciones del propio Estado.

Mientras estas normas no se expidan —y hasta la fecha no se han dado sistemáticamente—, el tercer párrafo del artículo cuarto no pasará de ser una mera declaración, y la intención de fortalecer los instrumentos de protección del menor habrán quedado malogrados.

C) *Artículo 18, quinto párrafo.* El 4 de febrero de 1977 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto por el cual se adicionaba un quinto párrafo al artículo 18, para quedar como sigue:

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la in-

²⁹ Véase Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*, 15a. ed. México, Porrúa, 1981, p. 272.

clusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

La iniciativa para esta adición provino del Ejecutivo Federal, pero es conveniente mencionar que, aunque dicha adición culminó en el sexenio del licenciado López Portillo, fue presentada a la Cámara de Diputados por el licenciado Luis Echeverría.

Por cierto que entre el texto de la iniciativa y la reforma finalmente aprobada existen diferencias notables, principalmente en su parte inicial. Efectivamente, la iniciativa precisaba: "El Ejecutivo podrá celebrar tratados de carácter general con gobiernos extranjeros con objeto de que los reos de otras nacionalidades. . ." Como bien se hizo notar en la cámara de origen, era impropio que se facultara al presidente para celebrar tratados internacionales, pues esa facultad se le confiere al Ejecutivo en la fracción X del artículo 89 y en la I del 76, por lo que inmediata y precisamente debía consignarse el objeto de la adición que era abrir la posibilidad de que reos mexicanos sentenciados en otros países compurgaran sus condenas en nuestro país, y viceversa.

Esta novedad constitucional, llamada por un sector importante de la doctrina "repatriación"³⁰ está basada en el reconocimiento de los cada día más intensos procesos de transnacionalización e internacionalización de ciertos delitos, de los cuales, el más importante sea quizá el del comercio de estupefacientes y psicotrópicos. Esta situación determina la presencia de muchos delinquentes extranjeros en cárceles mexicanas. Al mismo tiempo se reconoce la situación de los reos mexicanos en otros países, a los que han llegado por diversas razones, como por ejemplo en busca de trabajo tal como sucede en los Estados Unidos.

Con mucha razón destaca Sergio García Ramírez³¹ que la repatriación sólo puede operar respecto de personas que se encontraban temporal y circunstancialmente fuera de su país, y no de aquellas que hubiesen adoptado una nueva nacionalidad o de individuos adaptados a una comunidad diversa de la de su origen.

La *ratio-juris* central de la adición del quinto párrafo del artículo 18 fue que de nada servirían los esfuerzos en materia de readaptación social si el excarcelado se habría de incorporar a un ambiente social distinto de aquel para el que se le había readaptado.

Por otra parte, la adición era necesaria pues el Ejecutivo no hubiera podido celebrar esta clase de tratados o convenios si no se hubiese dispuesto constitucionalmente la excepción al principio de la estricta territo-

³⁰ Véase García Ramírez, Sergio, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas Editor. 1978. 358 pp.

³¹ *Idem*, p. 12.

rialidad ejecutiva penal, que poco a poco ha ido cediendo su lugar al principio de la readaptación social.

Es interesante destacar que a fin de evitar que se considere que esta disposición abre la puerta a las extradiciones encubiertas se exige que el repatriable preste su consentimiento para su traslado.

El primer tratado suscrito por México sobre el particular fue el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Ejecución de Sentenciados Penales.³²

D) *Artículo 123, primer párrafo.* El 19 de diciembre de 1978 se publicó en el *Diario Oficial* la adición de un párrafo inicial al artículo 123, que dice: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley."

Ciertamente, la iniciativa de reforma provino del Ejecutivo federal; sin embargo, esta misma expresión del derecho al trabajo se había presentado ya en una iniciativa, que exactamente en los mismos términos había formulado la diputación obrera del PRI, ese mismo año, en voz del diputado Luis Velázquez. En esa iniciativa la diputación obrera solicitaba también la reforma del artículo 107, fracción V, inciso *d*, para que el amparo contra laudos se promoviera directamente ante la Suprema Corte de Justicia y, la reforma a la fracción XXXI del artículo 123 para federalizar las juntas de conciliación y arbitraje. De todas estas proposiciones que fueron formal y materialmente presentadas como iniciativas de reforma a la Constitución, el presidente hizo suya —y entonces sí prosperó—, la relativa al derecho al trabajo.

Entre otras cosas, señalaba el presidente en su iniciativa lo siguiente: "Ha llegado el momento de dar el paso que no hace muchos años, sólo podía considerarse como una declaración de buenas pero irrealizables intenciones: consagrar a nivel constitucional el derecho al trabajo."

Y agregaba: "Es conveniente destacar que el derecho al trabajo no es una garantía individual en el clásico sentido del liberalismo; es un derecho social, con el correlativo deber que la sociedad reconoce como suyo."

En el debate en la Cámara de Diputados, entre otras cuestiones se escucharon las siguientes: "Quizá la reforma que hoy vaya a ser aprobada por esta Cámara de Diputados sea la más importante, la más grávida de contenido social e histórico que se haya introducido a nuestra carta funda-

³² Agradezco a mi querido maestro, don Javier Piña y Palacios (q.p.d.) los datos que me proporcionó respecto de los tratados suscritos por México sobre el particular, de los que se desprende lo siguiente: Con Panamá, han sido trasladados tres nacionales de ese país, y no se ha repatriado ningún mexicano. Con Canadá han sido enviados 6 nacionales de ese país y no se ha recibido a ningún mexicano. Con Estados Unidos se han trasladado 574 norteamericanos y se han recibido 353 mexicanos.

mental desde su promulgación en el año de 1917.”³³ Alguien más agregó: “No se ésta sólo una fórmula retórica para complimentar una promoción del presidente de la República. Es, en verdad, la expresión del sentir del movimiento obrero en tanto que esta reforma viene al encuentro de uno de los compromisos más significativos entre el Ejecutivo Federal y las clases trabajadoras del país...”,³⁴ y las intervenciones en pro del dictamen concluyen con las siguientes palabras: “Con estos principios en mente, el movimiento obrero organizado del país agradece al presidente López Portillo el gesto de honor con el que, cabalmente, ahora, de este modo reasume sus más limpidos compromisos con los trabajadores y con el pueblo entero de México.”³⁵

Parece no haber duda en el sentido de que la promoción de esta iniciativa presidencial, además de ser compromiso del Ejecutivo con el movimiento obrero organizado, revelaba las expectativas que se tenían del crecimiento económico del país, basado en los ingresos que generarían las exportaciones petroleras. Las cifras oficiales indicaron que de 1978 a 1980 se generaron 2 millones de nuevos empleos, lo que hacía prever un abatimiento considerable de la tasa de desempleo. El Programa Nacional de Empleo y el Plan Global de Desarrollo proponían la creación de dos y medio millones de puestos de trabajo para el periodo 1980-1982. Los esfuerzos legislativos, administrativos, fiscales, etcétera, realizados por el Estado para la promoción del empleo, estuvieron a la vista. Sin embargo, el mismo Programa Nacional de Empleo reconocía expresamente que para finales del sexenio persistiría un déficit importante de empleos.³⁶

De este modo, desde su inclusión como garantía constitucional, y con todas las implicaciones jurídicas que de ello se deriva, el derecho al trabajo era una declaración, adecuada a la realidad sólo parcialmente. Ahora la crisis económica de finales del sexenio hace aún más ilusorio el derecho al trabajo. Diganlo si no los millones de desempleados y subempleados.

Por tanto, sólo me puedo explicar actualmente el párrafo inicial del artículo 123 como *lege ferenda*; como aspiración legítima de los trabajadores pero cada día más irrealizable.

E) *Artículo 123, fracción XIII*. En el *Diario Oficial* de 9 de enero de 1978 se publicó una adición al artículo 123, que fue publicada en la fracción XIII, y cuyo texto es el siguiente:

Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a pro-

³³ Intervención del diputado Enrique Ramírez y Ramírez, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, año III, tomo III, núm. 15, septiembre 27 de 1978, p. 11.

³⁴ Intervención del diputado Juan José Palacios, *idem*, p. 13.

³⁵ *Idem*, p. 16.

³⁶ Véase el artículo periodístico de Carlos Ramírez, intitulado “El Plan Nacional de Empleo prevé su propio fracaso”, *Proceso*, núm. 156, 29 de octubre de 1979.

porcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

Anteriormente, la Ley Federal del Trabajo de 1970, en su artículo 132, fracción XV, establecía como obligación de los patrones la organización de cursos o enseñanzas de capacitación profesional y adiestramiento, pero lo planeaba en una fórmula, por cierto sugerida a la Cámara de Diputados por el sector patronal, que como dice Néstor de Buen Lozano, la obligación de los patrones se volvía inocua, y sólo se cumplía por los industriales que querían hacerlo.³⁷

Uno de los cinco objetivos fundamentales de la política laboral del régimen de López Portillo fue la elevación de la productividad, y como un elemento indispensable para conseguirla se planteó la estrategia de la capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Congruente con los postulados de esta política laboral el presidente de la República anunció en su primer informe de gobierno que enviaría una iniciativa de reformas al artículo 123 para elevar a rango constitucional el derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento, y así lo hizo ante la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 1977.

La iniciativa se inscribía, también, dentro de las orientaciones que a nivel internacional se habían dado en la recomendación 117 de la OIT sobre formación profesional y en el posterior convenio 142 sobre la orientación profesional en el desarrollo de los recursos humanos.

La constitucionalización del derecho de los trabajadores a la capacitación y adiestramiento revela claramente, a mi modo de ver, uno de los impulsos básicos de la reforma constitucional en México: llevar una idea o una institución al nivel de la ley fundamental para fortalecerla, para revigorizarla y reencauzar las consecuencias prácticas que de ella se pretenden.

Considerando que de acuerdo con el censo de 1970, de los trece millones de población económicamente activa del país, únicamente el 5% de la fuerza de trabajo empleada tenía preparación técnica, media o profesional,³⁸ la constitucionalización del derecho a la capacitación y adiestramiento me parece muy positiva.

A fin de reglamentar el nuevo precepto del artículo 123, el primero de marzo de 1978 entraron en vigor las modificaciones a los siguientes artículos de la Ley Federal del Trabajo: 3, 25, 132, 159, 180, 391, 412, 504, 512, 520, 523, 527, 528, 529, 537, 538, 539, 876 a 887 y 891, esto por lo que se refiere al capítulo IV, título once, y la adición de los artículos 153-A

³⁷ Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del trabajo*, tomo II, México, Porrúa, 1981, p. 273.

³⁸ R Díaz G. Amado, *Régimen jurídico de capacitación y adiestramiento*, México, Fondo Editorial Coparmex, 1979, p. 18.

a 153-X; 512-A a 512-F y 539-A a 539-F, en cuanto al capítulo III-bis del título cuarto.

V. *Reformas actualizadoras de una institución*

Dentro de este rubro colocamos las reformas y adiciones a los artículos 78, 92, 117, fracción VIII y 123 fracción XXXI.

A) *Artículo 78.* El 29 de diciembre de 1980 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma al artículo 78, para quedar como sigue:

Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 29 miembros de los que 15 serán diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio un sustituto.

Tal como se anunció, la iniciativa para la reforma de este artículo no provino del presidente de la República sino que fue presentada por un grupo de ocho diputados del PRI, encabezados por el presidente de la Gran Comisión, Luis M. Farías.

Por cierto que además de promover la reforma del artículo 78 proponían en la misma iniciativa adicionar con una fracción V el artículo 54 a fin de que se estableciera la regla de que cuando un diputado electo por el sistema de representación proporcional dejara de pertenecer o renunciar al partido político que lo había postulado sería sustituido inmediatamente por su suplente y, en caso de que éste también dejara de pertenecer a su partido, entraría en funciones el candidato que le siguiera en el orden de la respectiva lista regional. Mientras que esta iniciativa no prosperó, a la del artículo 78 sí se le dio trámite.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, era indispensable establecer la suplencia en la Comisión Permanente "pues pudiera darse el caso infortunado de la ausencia definitiva o excesivamente prolongada de varios de sus miembros, llegando a ser imposible la integración del quórum y por lo tanto ineficaces todas sus resoluciones". Les preocupaba mucho a los diputados, y así lo expresaron textualmente, que la permanente no pudiera cumplir con las funciones que le señalan los artículos 79 y 84 de la Constitución; este último artículo se refiere a la sustitución presidencial.

La iniciativa del grupo parlamentario del PRI sólo agregaba, después del último punto, una oración que decía: "por cada miembro propietario se nombrará un suplente", fórmula constitucional que nos es muy conocida. Este texto no se aprobó exactamente en esos términos *porque* se consideró que: a) gramaticalmente la preposición que debería utilizarse era

“para” y no “por”, ya que esta última tendría el sentido de la despersonalización de la suplencia”;³⁹ b) que era cacofónico utilizar la palabra “miembros” tres veces en escasas seis líneas, y c) que para no caer en la confusión lingüística de que un diputado propietario pudiera ser a la vez suplente en la Comisión, se debían usar los términos titular y sustituto, en vez de propietario y suplente.

Tales “profundísimas” razones dieron por resultado el galimatías: “Por cada titular las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio un sustituto”.

Se ha mencionado que el nivel real de la adición está vinculado con la reforma política, ya que al aumentar el número de miembros de la permanente, aunque sólo sean suplentes, se podrían elegir a más diputados que no fuesen miembros del partido predominante.⁴⁰

A nuestro modo de ver la reforma al artículo 78 es irrelevante. La Comisión Permanente debe ser objeto de muy importantes modificaciones: no hay razón teórica ni práctica que justifique que actualmente siga teniendo 29 miembros, en notoria desproporción respecto del número de integrantes de una y otra cámara; sus facultades son en la mayoría de los casos de carácter administrativo y burocrático y respecto de aquellas que pudieran tener alguna importancia, como en la suspensión de garantías, la designación de un gobernador provisional y la sustitución presidencial, la Comisión Permanente se encuentra con las manos atadas, pues llega un momento en que necesariamente debe actuar el Congreso de la Unión. Si no se toma la decisión política de fortalecer realmente a la Comisión, para que pueda estar en mejores condiciones de cumplir con las funciones de control político interorgánico, mejor sería hacerla desaparecer de nuestro ordenamiento constitucional.⁴¹

B) *Artículo 92*. El artículo 92 constitucional fue objeto de una reforma que apareció publicada en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981, junto con las modificaciones a los artículos 29 y 90 de la misma ley fundamental. El texto actual del artículo 92 es el siguiente: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.” Como fácilmente puede advertirse el objeto de la reforma fue exclusivamente el dar refrendo a los jefes de los departamentos administrativos.

³⁹ Intervención del diputado Marco Antonio Aguilar Cortés, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, México, año II, tomo II, núm. 24, noviembre 13 de 1980, p. 18.

⁴⁰ Carpizo, Jorge. “Reformas a los artículos 78, 79, 90 y 92 constitucionales”, *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, año 10, vol. 10, núm. 33, mayo-agosto 1981, pp. 531-534.

⁴¹ Este criterio ha sido sustentado entre otros por don Felipe Tena Ramírez; véase su tratado de *Derecho constitucional*, 18a. ed. México, Porrúa, p. 435.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que el presidente envió a la Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 1980, precisaba:

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.

La finalidad original del refrendo, tal como surgió en el constitucionalismo francés y después en la Constitución de Cádiz que lo introdujo en nuestro sistema, fue la de servir como control de los actos del poder ejecutivo. Sin embargo, en México, y tomando en consideración que el presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, el refrendo no ha tenido la mencionada función de control y, como bien ha sido explicado por la doctrina, sólo sirve para autenticar la firma del presidente y cuando más, como dice Jorge Carpizo, como una limitación moral al presidente.⁴²

Siendo tan limitados los efectos del refrendo en nuestro sistema, el otorgárselo a los jefes de los departamentos administrativos resulta verdaderamente ocioso e intrascendente. Lo que sí pone en evidencia la reforma es ese persistente afán de igualar, en todo, a las secretarías de Estado y a los departamentos administrativos, tendencia ésta que se ha revelado desde hace varios años y cuyos efectos se han visto, sobre todo, a nivel de la ley secundaria.⁴³ Con la reforma al artículo 92 desaparece la diferencia más notoria, a nivel constitucional, entre secretarios y jefes de departamento, aunque aún quedan dos distinciones: en materia de fuero constitucional y en razón de que la Constitución no exige requisitos para ser jefe de departamento administrativo, lo que sí hace para los secretarios de Estado.

C) *Artículo 117, fracción VIII.* El artículo 117 constitucional contiene las prohibiciones absolutas de las entidades federativas; su fracción VIII fue objeto de una reforma publicada en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981, para quedar como sigue:

Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

⁴² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1980, p. 35.

⁴³ El artículo 10 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal establece que: "Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por tanto, preeminencia alguna."

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Es de señalarse que en realidad el primer párrafo de la fracción VIII no sufrió una modificación sustancial, pues los pequeños cambios que se introdujeron al párrafo sirvieron para precisar con mayor claridad la prohibición de los estados y municipios para contraer obligaciones o concertar créditos con el extranjero, en moneda extranjera o pagaderos en el extranjero. La nueva redacción de este párrafo abarca las diversas formas de cómo puede comprometerse en esta época el crédito público, con lo que la prohibición se torna aún más absoluta.

De este modo, la reforma incide particularmente en el segundo párrafo del artículo, en donde se sustituye el concepto de "obras que están destinadas a producir directamente un incremento en los ingresos", tal como decía antes de la reforma, por el concepto de "inversión pública productiva", que abarca prioritariamente las obras destinadas a producir un incremento en los ingresos, así como otras obras productivas y financiamiento a los servicios públicos.

La iniciativa del Ejecutivo precisaba que la reforma propuesta se ubicaba dentro de la política de fortalecimiento del federalismo y el robustecimiento de las haciendas estatales y municipales, al facilitárseles el acceso al crédito público, que se encontraba limitado en razón de que los empréstitos que podían celebrar los estados y municipios debían aplicarse exclusivamente para la ejecución de obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. El presidente consideraba en su iniciativa que por la razón apuntada los estados y municipios se encontraban limitados para la realización de obras e inversiones productivas que estimularían el desarrollo local y urbano, tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana y otros servicios que se demandaban de manera inaplazable, de ahí el concepto de inversión pública productiva, que precisamente comprendería la realización de esta clase de obras y servicios. Se aclaraba, igualmente, que por ningún motivo los empréstitos debían aplicarse al pago de obligaciones de gasto corriente u operaciones de conversión.

A nuestro modo de ver, la filosofía general que inspiró la reforma, consistente en fortalecer las haciendas estatales y municipales, es desde luego saludable. Sin embargo, la medida es insuficiente para reparar la quiebra del federalismo mexicano y que se traduce en el hecho de que la Federación

y el Distrito Federal reciben conjuntamente el 85% de los ingresos fiscales, dejando el resto a 31 entidades federativas y 2 370 municipios.

Asimismo resulta lógico que mientras los ingresos de estados y municipios sigan siendo raquíticos, los empréstitos que contraten seguirán aplicándose a resolver sus necesidades más urgentes, produzcan o no incrementos directos o indirectos en sus ingresos.

Por otra parte, las medidas de control previstas en la disposición constitucional no operarán realmente mientras las legislaturas estatales no se integren a través de procedimientos democráticos y pluralmente.

Hasta ahora no se han expedido las leyes locales que impone la fracción VIII del artículo 117, por lo que los gobernadores no pueden sentirse facultados para contratar empréstitos fuera de aquellos que produzcan un incremento directo en sus ingresos.⁴⁴

D) *Artículo 123, fracción XXXI.* El 21 de noviembre de 1977, el presidente López Portillo presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar la fracción XXXI del artículo 123, a fin de federalizar la aplicación de la justicia laboral en una serie de ramas industriales, empresas y actividades. Las reformas y adiciones fueron publicadas en el *Diario Oficial* el 9 de enero de 1978.

Las ramas industriales federalizadas fueron: industrias químicas; maderas básicas, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; tabacalera, que corresponde el beneficio o fabricación de productos de tabaco; automotriz, en lo que se refiere a autopartes mecánicas o eléctricas, y la de alimentos envasados.

Según la iniciativa del presidente de la República, estudios de orden socio-económico habían demostrado con amplitud que todas estas industrias tenían una repercusión no sólo nacional, sino también internacional, por lo que era necesario extender la competencia exclusiva de las autoridades federales en la aplicación de las leyes de trabajo. El hecho de que su naturaleza e importancia económica superaran el ámbito propio de las entidades federativas, al decir de la iniciativa, justificaba plenamente la medida.

Por si esto fuera poco, durante el debate en la Cámara de Diputados, la diputación obrera del PRI propuso que la iniciativa de federalización se extendiera también a la explotación de las calizas, por encontrarse en la misma situación de las otras ramas federalizadas.

La aplicación de las disposiciones relativas a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores y a la implantación de medidas de seguridad

⁴⁴ Respecto de esta reforma, puede consultarse: Madrazo, Jorge, "Reforma de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, año 10, vol. 10, núm. 34, sept.-dic., 1981, pp. 839-846.

e higiene en los centros de trabajo, se establecieron como competencia de la federalización, pero con el auxilio de las autoridades locales, en tratándose de ramas o actividades de jurisdicción estatal.

Las modificaciones introducidas a la fracción XXXI hicieron necesario reorganizar su estructura para quedar como sigue:

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. 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;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

El proceso de federalización en materia laboral se inició el 6 de septiembre de 1929, cuando se reformó el artículo 123 para consignar como facultad de la Federación la expedición de leyes en materia de trabajo; en 1942 una serie importante de industrias y ramas fueron federalizadas en cuanto a la aplicación de las disposiciones de trabajo, creándose la fracción XXXI del artículo 123; en 1962 y 1975 la lista de dichas ramas e industrias federalizadas creció considerablemente. Con las reformas de 1978 hay que hacer verdaderamente un esfuerzo para deducir lo que aún queda de competencia a las autoridades locales.

De aprobarse la reforma a la fracción XXXI que ahora se encuentra en proceso, ya no habrá razón para hacer este esfuerzo pues la Federación habrá devorado toda la materia laboral.

La federalización de las actividades, que ha sido materia constante de las reformas constitucionales, incide violentamente en los de por sí ya quebradizos pilares que sostienen el Estado federal mexicano, una decisión fundamental de nuestro orden jurídico, que al parecer ha querido olvidar el movimiento obrero organizado, promotor primario de las medidas de federalización.

Don Felipe Tena Ramírez ha descrito este fenómeno con la sabiduría y precisión que lo caracterizan:

Federalismo y federalización, he allí las dos mitades, el principio y el fin del sistema federal mexicano. Si el federalismo creó a los estados, la federalización los absorbe. Del ideal federalista sólo quedan los residuos, restos que denuncian el sitio del naufragio. Y quedan las palabras en la Constitución, supervivencia del culto practicado ante él...

VI. Reformas actualizadoras del texto

Dentro de este rubro hemos incluido las reformas a los artículos 90 y 107, fracciones V y VI.

A) *Reforma al artículo 90.* El 21 de abril de 1981 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma al artículo 90, cuyo texto actual es el siguiente:

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.

La reforma al artículo 90 fue verdaderamente importante, el texto del anterior artículo 90 sólo señalaba que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habría el número de secretarías establecidas por una ley ordinaria, que asimismo distribuiría la competencia de cada secretaría. Esta había sido una de las ya pocas disposiciones constitucionales que se había mantenido sin modificación, desde la promulgación de la original Constitución de 1917.

En la iniciativa de reforma, el presidente de la República precisaba que había para entonces más de 800 entidades entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, minoritarias y fideicomisos públicos, cuyos fundamentos constitucionales se encontraban difusamente plasmados en nuestra ley fundamental, por lo que era necesario establecer a este nivel las características básicas de dichas entidades paraestatales, así como la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

El nuevo texto del artículo 90 viene entonces a reflejar la realidad organizativa actual de la administración pública federal, que ya se había plasmado en el título primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre de 1976. De este modo, la justificación de la reforma se concreta a la precisión de la base constitucional del sector paraestatal de la administración, eliminando con ello los posibles cuestionamientos sobre la constitucionalidad de la ley secundaria y de los actos del ejecutivo realizados en, y por medio de, las entidades paraestatales.⁴⁵

B) *Artículo 107, fracciones V y VI.* El 6 de agosto de 1979 se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas a las fracciones V y VI del artículo 107, para quedar como sigue:

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distri-

⁴⁵ Véase Carpizo, Jorge, "Reformas a los artículos...", *op. cit.*, p. 533.

bución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones.

Las fracciones V y VI del artículo 107 precisan la competencia de la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito en la tramitación del amparo contra sentencias definitivas o laudos. Estas disposiciones han sido objeto de sucesivas reformas a fin de ir actualizando el texto a las nuevas circunstancias y condiciones existentes en estos órganos judiciales.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas el presidente precisó que el hecho de que la Constitución siempre hubiera contenido la reglamentación de las competencias en esta materia, había dificultado su modificación y actualización oportuna, y que por ello era conveniente que el Congreso de la Unión, a través de la modificación de leyes ordinarias, fuese el que estableciera la competencia entre los diversos órganos del Poder Judicial Federal y sin que esa materia de orden procesal continuara dentro de la Constitución.

Nosotros entendemos las causas de la reforma y estamos de acuerdo en que el desarrollo de la competencia debe establecerse en las leyes reglamentarias y no en la Constitución. Pero, si esto es así, ¿no hubiera sido más conveniente la modificación del proemio de la fracción V y la supresión del resto de los incisos, así como de la fracción VI?

VII. Reformas correctivas

En este rubro hemos clasificado las reformas a los artículos 3º, fracción IX; 123, fracción XII y 29.

A) *Artículos 3º, fracción IX y 123, fracción XII.* Las reformas a estas dos disposiciones son solamente de colocación dentro del texto del mismo artículo.

Cuando el artículo 3º fue adicionado para incorporar la autonomía universitaria como garantía constitucional, en el año de 1979, la disposición que establecía la fracción VIII dejó su lugar a esta nueva garantía, tomando entonces el numeral correspondiente a la fracción IX que se refiere a la facultad del Congreso para legislar a fin de coordinar, entre la Federación, estados y municipios, la función educativa fijando las aportaciones correspondientes y las sanciones del caso.

Por lo que se refiere a la fracción XII del artículo 123, su estructura se modificó cuando en el año de 1978 el derecho de los trabajadores a la capacitación y el adiestramiento fue elevado al rango de garantía constitucional.

En realidad la iniciativa del presidente de la República se presentó en el sentido de adicionar la fracción XIII con el derecho a la capacitación y el adiestramiento pero, en su dictamen, las comisiones unidas de Estudios Legislativos y Primera de Trabajo, consideraron que dicha garantía debía ser materia exclusiva y específica de la fracción XIII, y que el texto que entonces tenía aquélla debía complementar la fracción XII; de este modo, el derecho a la capacitación y adiestramiento quedaría suficientemente destacado. El texto actual de la fracción XII, que apareció publicado en el *Diario Oficial* de 9 de enero de 1978, expresa:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 1º de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

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

B) *Artículo 29.* La reforma al artículo 29 fue publicada en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981; su texto actual es el siguiente:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Dos son las únicas diferencias del texto actual con el anterior: la primera, que en vez de hablar del presidente de la República, se habla ahora del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, la segunda, que se suprime la expresión "consejo de ministros" para indicar que la solicitud de suspensión se hará con el acuerdo de los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Antes de la reforma al artículo 29, el artículo 6° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisaba que para los efectos de la disposición constitucional comentada, el consejo de ministros estaría integrado por los titulares de las dependencias mencionadas, de suerte que el objeto de la reforma fue sólo suprimir la expresión "consejo de ministros" para decir la integración de éste.

Ciertamente, la iniciativa del presidente de la República solamente perseguía esta segunda modificación; la primera fue incorporada durante el debate en la Cámara de Diputados.

En su exposición de motivos, la iniciativa presidencial precisaba lo siguiente:

... la mención que hace el artículo 29 constitucional de un Consejo de Ministros, no corresponde a la noción unitaria de la responsabi-

lidad de la función pública en un régimen presidencial, como lo contempla el artículo 90 del propio ordenamiento.

Nuestro sistema democrático y político no comprende a 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 el procurador general de la República, en su caso.

Efectivamente, la expresión "consejo de ministros" corresponde básicamente a un sistema parlamentario y no a un sistema presidencial; sin embargo, considerando que en la ley secundaria se decía ya quiénes integraban el consejo de ministros y que el presidente de la República constitucionalmente tiene la facultad de nombrarlos y removerlos libremente, dicha expresión no constituía, como algunos pretendían, un matiz parlamentario ya que, si uno de los "ministros" se negaba a dar su aprobación, el presidente de la República lo removería y nombraría a uno que si estuviese de acuerdo en la suspensión.

Bajo este orden de ideas, resulta que la reforma no tuvo ninguna importancia y fue de carácter puramente gramatical. Si el criterio del presidente, y después del Poder Legislativo federal y de los estados era eliminar los defectos de expresión o gramaticales, también debió promover la reforma de otras muchas disposiciones constitucionales que tienen esta clase de problemas.⁴⁶

De los proyectos de reforma que se contenían en la iniciativa de 19 de noviembre de 1980⁴⁷ el más debatido en la Cámara de Diputados, que fungió como cámara de origen, fue precisamente el del artículo 29.

El grupo parlamentario del Partido Socialista Unificado de México, encontrando que no se justificaba la promoción de una reforma constitucional para corregir simplemente un término, pidió que se modificara el artículo 29 a fin de suprimirle lo que ellos llamaban su "vaguedad", ubicada en la frase "perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto". Encontraba este grupo parlamentario que sería mucho más preciso definir los casos concretos, y no dejarlo a la interpretación del presidente y del Congreso. La propuesta fue muy concreta; las causas para solicitar la suspensión debían ser: "En los casos de invasión, guerra o peligro inminente de guerra."⁴⁸ La finalidad que este grupo parlamentario perseguía con su propuesta era obvia y no prosperó; sin embargo, se insistió que con la misma argumentación

⁴⁶ *Idem*, p. 532.

⁴⁷ La iniciativa comprendería los proyectos de reforma a los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución.

⁴⁸ Intervención del diputado Pablo Gómez, *Diario de los Debates. Cámara de Diputados*, México, año II, tomo II, núm. 36, diciembre 12 de 1980, p. 63.

que se hacía valer para suprimir la incorrecta expresión "consejo de ministros", debía también corregirse la expresión "presidente de la República", que era igualmente incorrecta, por la de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial del titular del Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 80 constitucional. Por mayoría de razón la propuesta fue aceptada y posteriormente aprobada.

VIII. Reformas en proceso

Desde nuestro punto de vista se encuentran en proceso de aprobación siete modificaciones constitucionales: cuatro muy recientemente promovidas, una intermedia y dos que ya se han excedido del tiempo normal para la aprobación de una reforma y que por ello ya empiezan a preocupar; iniciemos con estas últimas.

A) *Artículo 4º, cuarto párrafo.* El año próximo pasado, el diputado Cuauhtémoc Amezcua, del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista, presentó a nombre de este grupo una iniciativa para adicionar el artículo 4º constitucional con un cuarto párrafo, a fin de instituir el derecho a la vivienda, como una garantía individual, en los siguientes términos: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado."

La iniciativa se turnó a comisiones, se imprimió, se rindió dictamen de primera lectura y, durante el debate, el texto de la iniciativa fue modificado y aprobado en los siguientes términos: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

La iniciativa pasó a la Cámara de Senadores y ahí fue aprobada en diciembre de 1981, ordenando pasar a las legislaturas locales para su aprobación. Después de 10 meses la adición al artículo 4º no ha sido publicada en el *Diario Oficial*. Nos parece difícil que los congresos estatales se hayan opuesto a esta adición, pues se trataba, en resumidas cuentas, de una ampliación significativa en la esfera de los derechos fundamentales de los gobernados. ¿Se deberá a que la iniciativa provino de una entidad distinta del presidente o del grupo parlamentario del PRI, que parece ser son las únicas iniciativas que prosperan? Pero si ya existía esa decisión ¿por qué se aprobó en la Cámara de Diputados y en la de Senadores? En todo caso, no será la primera vez que una reforma constitucional es metida a la congeladora.⁴⁹

B) *Artículo 123, fracción XXXI.* En situación parecida al caso anterior

⁴⁹ Por ejemplo, en el año de 1937 se realizó el procedimiento de reforma a fin de otorgarle a la mujer el voto activo y pasivo, pero nunca se hizo el cómputo de votos de las legislaturas.

se encuentra la iniciativa presentada a fines del año pasado por el diputado Luis Velázquez, en nombre de la diputación obrera del Partido Revolucionario Institucional. La iniciativa proponía reformar además, el artículo 107, fracción V, inciso d, y el propio artículo 123 apartado "A", fracción IX, inciso e.

La propuesta de reforma a la fracción XXXI del artículo 123 pretendía que su texto fuese el siguiente: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde única y exclusivamente a las autoridades federales."

La iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados, con algunas modificaciones; el texto con el que pasó al Senado fue el siguiente: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales del trabajo en todo el territorio nacional."

Aprobada por el Senado, la iniciativa se mandó a las legislaturas locales, sin que hasta la fecha haya sido publicada en el *Diario Oficial*.

A diferencia de lo expuesto en relación con el artículo 4º, en el caso de la aprobación de la fracción XXXI del artículo 123, las legislaturas locales sí tienen una preocupación muy directa, que podría provocar la excepcional situación de que negaran en definitiva su aprobación a la reforma ya aprobada por las cámaras del Congreso de la Unión.

No cabe duda que con la federalización total de las juntas de conciliación y arbitraje, los gobernadores de las entidades federativas perderían el control de los conflictos laborales que se susciten en sus estados, lo que iría en demérito de su poder político y, desde luego, no están dispuestos a dejar ir esa fuente de poder tan fácilmente. Ello parece incidir directamente en el hecho de que las legislaturas no hayan aprobado, "todavía", la reforma.

Ciertamente, la federalización de la justicia laboral ha sido una insistente demanda del movimiento obrero organizado, que se funda en la incapacidad, ineficacia, corrupción y duración, de y en, los procesos laborales de jurisdicción local.

A mí me parece que los mismos vicios se presentan en la aplicación de la justicia penal y civil, pero que la solución no está en federalizar, pues ello no resuelve el problema sino en el corto plazo, además de que atenta en contra de la decisión fundamental en favor del Estado federal. Considero que efectivamente es inaplazable corregir esos vicios, pero mediante otro tipo de acciones, como asegurar la independencia de los juzgadores, fortalecer las garantías judiciales, aumentar el número de tribunales, capacitar a los jueces y representantes, etcétera. Desde luego que estos medios serían más costosos, y no producirían resultados inmediatos pero, en el mediano y largo plazo resultarían más positivos. Entre tanto, la reforma está en suspenso.

C) *Artículo 74, fracción IV, párrafo segundo.* Muy pronto debe aparecer publicada en el *Diario Oficial* la reforma al artículo 74, fracción IV, que vendría a modificar el plazo para la presentación de las iniciativas de leyes

de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, que actualmente tienen como fecha límite el día último de noviembre.

La razón para la promoción de la reforma se ha dicho que consiste en que debe corresponder al próximo presidente (el cual tomará posesión del cargo el primero de diciembre de 1982) la preparación de las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos.

Desde luego que debe ser Miguel de la Madrid quien prepare estas iniciativas fundamentales, pero para ello no es necesario reformar la Constitución. Efectivamente, el último párrafo de la misma fracción IV del artículo 74, establece que:

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Bajo este orden de cosas, hubiera bastado que el secretario de Programación y Presupuesto o el de Hacienda, se hubieran apersonado en la Cámara de Diputados explicando la justificadísima razón por la cual se pedía la ampliación del plazo.

D) *La nacionalización de la banca.* Con motivo de la expropiación de los bancos privados, el presidente de la República envió al Poder Revisor de la Constitución una iniciativa para adicionar el artículo 28 con un quinto párrafo, reformar las fracciones X y XVIII del artículo 73 y adicionar el apartado "B" del artículo 123 con una fracción XIII bis.

El texto de las iniciativas es el siguiente:

I) Artículo 28, párrafo quinto:

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

II) Artículo 73, fracción X

Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

III) Artículo 73, fracción XVIII

Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

IV) Artículo 123, apartado "B" fracción XIII bis.

Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial es bastante escueta. Después de una larga introducción señala, por lo que se refiere a la adición del artículo 28, lo siguiente:

Siguiendo las mismas ideas en lo que se refiere al servicio público de la banca y del crédito, que resultan necesarias a la vida nacional por ser un elemento indispensable en la producción, distribución y comercio de bienes y satisfactores dentro de la economía del país, el Ejecutivo a mi cargo estima conveniente que también se incorpore a nuestra carta magna la previsión de que no se considera monopolio, por excepción, la operación de los bancos, ya que su actividad constituye un servicio público regulado actualmente por la Federación, lo cual implica adicionar el artículo 28 de la Constitución.

Respecto de las reformas al 73 indicó que:

A fin de correlacionar la previsión a que se refiere el párrafo anterior con las disposiciones afines contenidas en las fracciones X y XVIII del artículo 73 de la Constitución Política de la República, se proponen asimismo las adecuaciones correspondientes, con objeto de que el H. Congreso de la Unión quede facultado para legislar sobre servicios de banca y crédito y para dictar reglas a fin de determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Y por lo que se refiere al 123, lo siguiente:

Para defender los intereses de la nación en el proceso del desarrollo económico, social y cultural, es menester que el Estado cuente con instrumentos idóneos que le permitan dar seguridad y estabilidad a la política financiera, por eso, en la medida en que el gobierno federal preste el servicio de banca y crédito, se hace necesario que las relaciones laborales en esta materia se rijan por el apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cuyo efecto en la presente iniciativa se propone agregar una fracción a dicho apartado.

Pocas o nulas explicaciones concretas y jurídicas ofrece el presidente

en su iniciativa, que ha sido ya aprobada en las cámaras del Congreso de la Unión, y que muy pronto lo será por las legislaturas.

En ocasiones anteriores ya he explicado por qué, desde mi punto de vista, el decreto de expropiación de los bancos privados se apegó a la Constitución y a la ley;⁵⁰ sin embargo, relaciones tan desafortunadas como la del proyecto de quinto párrafo del artículo 28, parece evidenciar que los promotores de tales medidas efectivamente dudaron respecto del fundamento constitucional de sus actos.

Por otra parte, no alcanzo todavía a entender la necesidad de reformar la fracción X del artículo 73 para cambiar solamente la expresión "instituciones de crédito", por la de "servicios de banca y crédito", y en cuanto a la modificación de la fracción XVIII, que cambia las expresiones "determinar el valor de la extranjera", por el de "dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera", sólo viene a reflejar una realidad: que es el Banco de México, de acuerdo con una ley del Congreso, quien determina el valor de la moneda extranjera.

Por último, la decisión de colocar a los trabajadores bancarios en el apartado "B" del artículo 123, es una decisión política, que será difícil de instrumentar y cuyas consecuencias aún están por venir.

Jorge MADRAZO

⁵⁰ Véase Madrazo, Jorge y José Ovalle, "Aspectos constitucionales de la nacionalización de la banca en México", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*. (En prensa).