

201  
28



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## FACULTAD DE DERECHO

### FALLA DE ORIGEN

**"ADICIONES Y REFORMAS A LOS ARTICULOS 3º Y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917"**

T E S I S

Que para obtener el Título de

**LICENCIADO EN DERECHO**

p r e s e n t a

**ADAN DARIO CUEVAS HERRERIAS**



Asesor de Tesis: **Dr. Luis J. Molina Piñeiro**

México, D. F.

1995



**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/229/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ADAN DARIO CUEVAS HERRERIAS inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ADICIONES Y REFORMAS A LOS ARTICULOS 32 Y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917" bajo la dirección del Dr. Luis J. Molina Pifeiro para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Dr. Molina Pifeiro en oficio de fecha 30 mayo y la Licenciada Claudia Leticia Ortega Medina mediante dictamen de fecha 23 de junio ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 26 de 1995.

DR. FRANCISCO VENEGAS TRE  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
Cátedra de Sociología Jurídica

Dr. Francisco Venegas Trejo  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo  
P r e s e n t e .

Distinguido Doctor Venegas:

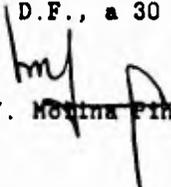
Me permito renitir a usted el trabajo de investigación elaborado por el señor Adán Darío Cuevas Herreras, denominado "*Adiciones y Reformas a los Artículos 30. y 123 de la Constitución de 1917*", que realizó bajo mi dirección.

En mi opinión, el trabajo del señor Cuevas Herreras, cumple satisfactoriamente con los requisitos metodológicos y académicos necesarios para optar por el título de Licenciado en Derecho; en él aborda, en tres capítulos, los aspectos jurídicos, sociales y políticos que, en materia de educación y trabajo, han influido para las reformas de nuestra Constitución, así como la necesidad de reforzar técnicamente a los órganos legislativos en su labor de reforma a la Constitución.

Por lo anterior, le ruego tenga a bien, de no existir inconveniente, emitir la respectiva autorización para que el sustentante pueda continuar con sus trámites necesarios para la obtención del grado, o en su caso se hagan las aclaraciones o modificaciones que usted estime oportunas a este trabajo.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., a 30 de mayo de 1985

  
Dr. Luis J. Molina Pineda

C.c.p. Sr. Adán Darío Cuevas Herreras.- Presente.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.

P R E S E N T E.

Ha sido sometida a mi consideración la Tesis Profesional intitulada "ADICIONES Y REFORMAS A LOS ARTICULOS 3º Y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917", elaborada por el alumno ADAN DARIO CUEVAS HERRERIAS, a fin de proceder a su revisión.

En razón de lo anterior y una vez realizadas las modificaciones sugeridas por la suscrita al autor, considero que el mencionado trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 23 de 1995.

LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA  
Profesora Adscrita al Seminario  
Derecho Constitucional y de Amparo



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

A mis padres:

**Doña Emma Herrerías Cuevas**  
**y**  
**Don Miguel Cuevas Ocampo**

*In memoria* ...

Para **Araceli** :

Esposa, compañera, amiga, ...

Para mis hijos:

**Miguel Ángel y Berenice**

Para mis hermanos:

**Héctor, Miguel, Guadalupe,  
Luis Manuel y Araceli**

**Para el Dr. Luis J. Molina Piñero:**

En justo reconocimiento a su calidad  
de maestro, jurista y amigo.

**Para mis familiares y amigos**  
de quienes en todo momento he  
recibido apoyo y ayuda ... cuya  
sola mención ocuparía varias  
páginas de ésta, con riesgo de  
omitir involuntariamente a  
alguno.

A todos y cada uno de ellos,  
gracias.

# CONTENIDO

	Página
<b>PRESENTACIÓN</b>	3
<b>CAPITULO I</b>	
<b>EL ORDEN NORMATIVO Y SU PROCESO DE ADICIÓN Y REFORMA</b>	5
A.- La Constitución. Definición y características.	8
B.- Proceso de adición y reforma de las leyes en México.	13
C.- Limitaciones para adicionar y reformar la Constitución.	20
D.- El Poder Constituyente y los poderes constituidos.	27
E.- Características de nuestra Constitución.	30
F.- Medios transformadores de la Constitución (el proceso legislativo, la jurisprudencia y la costumbre.	34
<b>CAPITULO II</b>	
<b>TEXTOS ORIGINALES DE LOS ARTÍCULOS 3º Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, APROBADOS POR EL CONSTITUYENTE.</b>	44
A.- Artículo 3º constitucional. Texto original, análisis y comentarios.	47
B.- Artículo 123 constitucional. Texto original, análisis y comentarios.	51

### **CAPÍTULO III**

**ADICIONES Y REFORMAS DE 1917 A 1994.** 62

A.- En materia educativa. Resumen de debates y comentarios. 63

B.- En materia laboral. Resumen de debates y comentarios. 87

**CONCLUSIONES** 169

**BIBLIOGRAFÍA** 174

## **PRESENTACIÓN**

Con el estudio "Adiciones y reformas a los artículos 3º y 123 constitucionales" pretendemos ofrecer de manera modesta el análisis de las causas o razones que motivaron a los representantes de los grupos sociales, conformados como factores reales de poder, a pugnar ante los factores formales de poder para que sean garantizados en la norma constitucional sus derechos y conquistas.

Por otra parte, se enfatiza cómo el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad para iniciar procesos de reforma o adición de leyes, da respuesta a las demandas presentadas por la sociedad civil, así como en su posición de rector de la política nacional promueve mediante la implantación de normas legislativas cambios de actitudes, así como nuevos instrumentos reguladores de las relaciones entre los miembros de la sociedad y de ésta con el gobierno, lo que lo ha convertido en el principal promotor de cambios a nuestra Ley Fundamental, justificados con motivos diversos que van desde el de guardar y proteger a los grupos sociales más necesitados hasta la detentación de actitudes populistas o demagógicas.

La investigación está constituida fundamentalmente por tres partes, en la primera, se describe de manera sucinta y general el marco teórico relacionado con el objetivo, en donde se señalan las posiciones doctrinales relativas a las características de nuestra norma fundamental, el marco teórico normativo para su modificación y las fuentes transformadoras de leyes.

El segundo capítulo, se integra con la transcripción de los textos para los artículos 3º y 123, presentados durante las sesiones de trabajo del Constituyente de Querétaro, así como el comentario a los argumentos ofrecidos para justificarlos.

En cuanto al tercero y último capítulo, contiene las reformas y adiciones a los artículos mencionados desde 1929, año de la primera modificación, hasta 1994, su exposición se conforma por un texto introductorio en que se indica la fracción o parte de la norma que cambia, fecha del proceso y agente iniciador del mismo; el texto legal, se presenta en dos columnas: en la primera, se expresa el texto original y en la otra el modificado, con lo que al ser comparados visualmente se advierte el sentido gramatical en que fue transformado. Posteriormente, se comenta el ambiente social y político que motivó o justificó el proceso de reforma o adición, describiéndose los elementos y razones que los representantes de las fracciones parlamentarias vertieron en los debates.

Entendemos al presente trabajo como una modesta aportación al análisis de las reformas y adiciones a nuestra Ley Fundamental, y esperamos tener la oportunidad de que en un futuro cercano sea posible continuarlo. En este sentido, no es posible dejar de mencionar al Doctor Luis J. Molina Piñero, ilustre estudioso del Derecho Constitucional, a quien mucho se debe esta investigación y de quien espero contar como siempre de su orientación y ayuda.

## **CAPITULO I**

### **EL ORDEN NORMATIVO Y SU PROCESO DE ADICIÓN Y REFORMA**

## **CAPITULO I**

### **EL ORDEN NORMATIVO Y SU PROCESO DE ADICIÓN Y REFORMA**

El Estado, ente jurídico sujeto activo de derechos y obligaciones, es también considerado como una comunidad social organizada políticamente, constituida en un orden normativo, coactivo y relativamente centralizado que comprende la población, el territorio y el gobierno, en donde el orden jurídico vigente adquiere validez y dominio.

La población del Estado, considerada como dominio de validez personal del orden jurídico estatal y al territorio (subsuelo- espacio- fronteras) como el espacio territorial en donde tiene validez un orden jurídico estatal, son conceptos vinculados con la vigencia temporal en un espacio geográfico del orden jurídico vigente.

En una abstracción jurídico-política, el sujeto activo del Estado son sus órganos puestos en marcha por personas físicas, quienes actúan de acuerdo a sus facultades o competencias, ejerciendo una función atribuida al Estado y determinada en el orden jurídico como de su competencia. El Estado, al actuar como persona, personifica al orden jurídico en cuya concepción se construye el aparato burocrático de los funcionarios estatales, cuyas funciones principales se advierten en tres atribuciones: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. La primera de ellas, se realiza a través del órgano representativo

que se integra por quienes son electos mediante un proceso electoral; las otras, a través de los órganos ejecutivos y judiciales respectivos, funciones y órganos que, necesariamente, están determinadas con antelación en la ley.

En este sentido, Hans Kelsen concibe al Derecho "como un orden normativo", un sistema de normas reguladoras de la conducta humana cuya validez se encuentra en la validez de la norma que le da origen y así en forma ascendente hasta llegar a una norma suprema, que se origina en una norma presupuesta (hipotética), cuyo fundamento de validez no se cuestiona, constituyendo la norma fundante básica, sustentante del origen y validez de todo el sistema normativo de un Estado<sup>1</sup>. En ella se basa el orden jurídico, por necesidad dinámico, en la que se establecen las reglas conforme a las cuales han de producirse las normas de ese sistema, así como las modificaciones necesarias para adecuar el orden jurídico a los momentos imperantes o para promover cambios en la sociedad.

En el orden jurídico se regula la producción y modificación de la normatividad, por lo que mientras los cambios a la normatividad se realicen conforme al procedimiento establecido se considerará legítimo, y si se llegara el caso de rompimiento del orden, por la fuerza de una revolución por ejemplo, se puede pensar entonces en un nuevo orden que se legitima mediante el consentimiento de la población, con independencia de los valores que se persigan o de los intereses materiales o espirituales de su contenido.

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen, 'Teoría Pura del Derecho', en: Carpizo, Jorge, 'La Constitución Mexicana de 1917', Ed. Dirección General de Publicaciones, UNAM, 2a. edición, México 1973, págs. 16 y ss.

## **A.- LA CONSTITUCIÓN, DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS**

Los productos de la actividad legislativa de los órganos competentes dentro del orden normativo, pueden contener disposiciones constitucionales o preceptos de la legislación general derivada de la Carta Magna que, por el hecho de ser producidas conforme al derecho vigente, son consideradas todas ellas como parte del orden jurídico establecido.

El orden jurídico normativo, constituido por normas de distinta jerarquía cuya descripción y organización se complica en países con sistema federal, comprende dos jerarquías de preceptos que no implican dos sistemas normativos, sino grupos de reglas con distintos ámbitos de aplicación, es decir, que para su aplicación existen en la organización política órganos de competencia federal y de competencia local.

En otro orden de ideas, el principio que determina las atribuciones en nuestro país, correspondientes a los Poderes de la Unión y a los Estados, se consagra en el artículo 124 de la Ley Fundamental, en donde se establece que las facultades no concedidas expresamente a funcionarios federales, se entienden reservadas a las entidades federativas.

Por otra parte, es importante la disposición contenida en el artículo 133 constitucional, en donde enfáticamente se establece el orden jerárquico normativo del derecho mexicano:

*Art. 133.- "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los*

***jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados." (Principio de la supremacía de la Constitución Federal sobre cualquier otra norma).***

En el precepto, se prevé que los grados de la jerarquía normativa en el aspecto federal, se encuentran integrados por la Constitución Federal, las leyes federales y los tratados internacionales.

El Congreso de la Unión, órgano establecido de conformidad con nuestra Ley Fundamental, tiene facultades para legislar tanto para el ámbito federal como local. De acuerdo con la fracción VI del artículo 73 constitucional se prescribe que el Congreso tiene facultad para legislar "*en todo lo relativo al Distrito Federal*", es decir, de crear normas de exclusiva aplicación en esta entidad federativa. Asimismo, en la fracción X de este mismo artículo se faculta al Congreso "*para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos... y para expedir leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123;*".

Por otra parte, el concepto constitución ha sido objeto de estudio tanto de tratadistas como de investigadores en la materia, quienes al abordar el tema han originado una rica variedad de definiciones. En este sentido, "*Bignarelli clasifica a la Constitución de acuerdo a los tipos: institucional substancial, formal, instrumental, histórico y material; Palmerini habla, además, del concepto dinámico; la distinción de Hauriou entre constitución social y constitución política es ya clásica; ... Herman Heller distingue cinco conceptos de constitución ... Friedrich enumera, como más importantes, seis conceptos de constitución: filosófico o totalitario ..., estructural, ... jurídico ..., documental ..., de*

procedimiento y funcional. Sánchez Agesta, después de separar los conceptos formal y material de constitución, incluye éste último tres tipos distintos: la constitución como norma, como decisión y como orden concreto; y García Pelayo, apoyándose en las corrientes sindicales del siglo XIX, relaciona tres conceptos de constitución: el racional-normativo, el histórico-tradicional y el sociológico<sup>2</sup>. Por su parte, Carl Schmitt nos dice en su obra: "Teoría de la Constitución", que hay cuatro conceptos de Ley Fundamental: absoluto, relativo, positivo e ideal<sup>3</sup>.

Para Fernando Lasalle, constitución es la suma de los factores reales de poder que rigen en determinado país. Lasalle distingue dos constituciones: la real, considerada como la efectiva representante de los factores reales de poder, y la constitución escrita, a la que da el nombre de "hoja de papel". Agrega que para que haya una verdadera constitución en un país, la constitución escrita debe plasmar la constitución real, dado que, cuando ambas constituciones corren por cauces diversos sobreviene la crisis<sup>4</sup>.

Para Hans Kelsen, la constitución es la unidad de validez de todo un orden jurídico determinado. "La validez de una norma la determina otra norma y la validez de ésta a su vez la determina una tercera norma que está determinada por otra, y en esta forma podemos remontarnos a una primera norma, la cual es la base de validez de todo un orden jurídico, y esto es la Constitución."<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. 'Derecho Constitucional Mexicano', Editorial Porrúa, S.A., Novena Edición, México, 1994. pág. 319.

<sup>3</sup> Schmitt, Carl. 'Teoría de la Constitución', Editora Nacional, S.A. México, Reimpresión 1970. págs. y ss.

<sup>4</sup> Lasalle, Fernando, '¿Qué es una Constitución?', en: Burgoa Orihuela Ignacio, 'Derecho Constitucional Mexicano', Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, 1979, México, págs. 293 y ss.

<sup>5</sup> Hans Kelsen, 'Teoría Pura del Derecho', en: Carpizo, Jorge, 'La Constitución Mexicana de 1917', Ed. Dirección General de Publicaciones, UNAM, 2a. edición, México 1973, pág. 16.

**El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, agrupa en dos grupos genéricos las ideas de Hauriou, Trueba, Schmitt, y Friedrich entre otros, considerando el punto de vista del que han partido sobre el concepto constitución: a) La constitución real, ontológica, social y deontológica; y b) La jurídico positiva.** "El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el *desideratum* o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o querer ser). Este tipo de Constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición *sine qua non* de su identidad (constitución real), así como en su propia finalidad (constitución teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica."<sup>6</sup>

**El maestro Burgoa Orihuela afirma en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" que, por constitución teleológica se debe entender como aquella que** "... responde a lo que el pueblo "quiere" y "debe" ser o lo que se "quiere" que el pueblo sea o "debe" ser. Este "querer" y "deber" ser no entrañan meras construcciones especulativas o concepciones ideológicas, sino tendencias que desarrollan los factores reales de poder ... De ello se concluye que la constitución teleológica no consiste sino en los objetivos de la constitución real, demarcados, sustantivados y condicionados por dichos factores."<sup>7</sup>

**La constitución jurídico-positiva, segunda en la clasificación,** "se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas, cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real o la teleológica."<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *'Derecho Constitucional Mexicano'*, Editorial Porrúa, S.A., Novena Edición, México, 1994, pág. 320.

<sup>7</sup> *Ibidem*, págs. 221 y ss.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 222.

**De acuerdo con el maestro Burgoa, una constitución cuyos principios no contienen las aspiraciones que motivaron su origen, es decir, si no contemplan el deber ser y el querer ser del pueblo que la creó, pueden en un momento dado provocar que el mismo pueblo, haciendo uso de su soberanía, la transforme o cambie por obsoleta. Es en la soberanía del pueblo para transformar su constitución que se fundamenta la adición y/o reforma a las leyes fundamentales.**

Desde un punto de vista formal, las constituciones se clasifican en escritas y consuetudinarias o no escritas, que determinan en cierta manera la posibilidad de que, durante su vigencia puedan ser modificadas o sujetas a probables revisiones, toda vez que las leyes fundamentales escritas o rígidas establecen un mecanismo diferente al establecido para modificar las normas secundarias, que es un tanto cuanto complejo a fin de evitar que sea fácil su transformación.

## **B. EL PROCESO DE ADICIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES EN MÉXICO**

Una peculiaridad del Derecho es la posibilidad de regular su propia producción, además de poder prescribir el procedimiento mediante el cual se producen las normas, en cierta medida determina su contenido en virtud de la estructura jurídica por la que se determina que una norma reposa en otra y así sucesivamente hasta llegar a la norma fundante básica, la que sirve de sustento, unidad y validez a todo el sistema, regulando su autoproducción. Es por ello importante el estudio del órgano de gobierno facultado para emitir y producir normas, justificando que las normas contenidas en la Constitución no puedan ser derogadas o modificadas mediante el procedimiento establecido para las leyes, reglamentos y decretos sino bajo condiciones diferentes, un tanto más complejas, regulado a un procedimiento especial.

Nuestro Estado de Derecho, en su interacción con los grupos sociales organizados, ha constituido verdaderas relaciones de poder cuyo influjo favorece la creación y modificación del orden jurídico normativo " ... *mas relaciones reales de poder se hayan en constante movimiento y cambian a cada momento, no obstante ... no dan lugar a un caos sino ... organización y constitución, la unidad y organización del Estado*"<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución de 1917 como norma suprema del sistema jurídico mexicano fundamenta nuestra organización social. Al establecerse como nueva norma fundamental, se rompió con la Constitución preexistente; es decir, con la Revolución de 1910 se cuestionó la

---

<sup>9</sup> Molina Píffero, Luis J., 'Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano', Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1988, pág. 19.

validez del sistema jurídico positivo y fue desconocida la Constitución de 1857, rompiendo el ciclo de validez del sistema para establecer un nuevo orden normativo, mediante el establecimiento de nuevos lineamientos para crear la normatividad, así como su propia modificación.

El órgano facultado para modificar a la Constitución de 1917, conforme al maestro Felipe Tena Ramírez, tiene funciones soberanas, toda vez que puede tocar la obra del Poder Constituyente que es expresión de la soberanía y al ser considerado órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió al cumplir su tarea de crear la constitución, es merecedor del nombre de Poder Constituyente Permanente con la función de adicionar y reformar a Ley Fundamental <sup>10</sup>.

Para la adición o reforma de nuestra norma constitucional, existe un proceso legislativo que se fundamenta en el artículo 135 de nuestra Carta Magna en donde se establecen las bases para que, mediante un procedimiento especial, sea posible ser modificada mediante adición o reforma.

*Artículo 135.- "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presente, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."*

---

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe. 'Derecho Constitucional Mexicano', Editorial Porrúa. S. A. Novena Edición, México, 1968. págs. 3 y ss.

En cuanto al proceso para la creación y reforma de las leyes, en las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, se regula conforme a lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución.

El proceso de creación, adición o reformas del orden jurídico, se encuentra conformado por las siguientes etapas o fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

El derecho de presentar propuestas o iniciativas de leyes o decretos, según el artículo 71 constitucional, compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Por su parte, el artículo 72 de nuestra Ley Fundamental hace referencia al mecanismo al que se deben sujetar ambas cámaras durante el proceso legislativo, es decir, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados.

*Artículo 72.- "Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna Cámara se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."*

En términos generales, es indistinto que la discusión del proyecto de iniciativa comience en una u otra Cámara, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos, o reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

A la Cámara que primero recibe el proyecto de ley, adición o reforma, se le llama **Cámara de Origen**, quien después de discutir y aprobar la iniciativa la

remite a la **Cámara Revisora** para que el proyecto también sea discutido y en su momento aprobado.

Todo proyecto de ley o decreto desechado en la Cámara de origen no podrá volver a presentarse en las sesiones de ese año; en tanto que aquel proyecto que fue aprobado, pasa para su discusión a la otra Cámara, si ésta lo aprobare se remitirá al ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente. En caso de que manifieste alguna objeción, podrá hacer uso, por una sola vez, del derecho de veto y lo devolverá a las cámaras para que nuevamente se discuta y revise.

Para que una iniciativa llegue a convertirse en ley debe de ser íntegramente aprobada por ambas cámaras, cuando la Cámara Revisora rechaza parcial o totalmente el proyecto, se devuelve a la de Origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho a fin de que nuevamente sea discutida, pero sólo en lo parte desechada, sin poder alterarse de manera alguna las partes aprobadas. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por mayoría absoluta de los presentes en la Cámara de Origen, se pasará el proyecto al ejecutivo para su publicación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen reprobadas por mayoría de votos en la Cámara de Origen, volverá a aquella para que se tomen en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de los presentes aprobaran en esta segunda revisión la adición o reforma, el proyecto aprobado por ambas cámaras se pasará al Ejecutivo para los efectos de la publicación; si la Cámara Revisora insistiere por mayoría absoluta de los presentes en que dichas adiciones o reformas se deben hacer, todo el

proyecto deberá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de los miembros presentes, a que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y sean reservadas las adiciones o reformas rechazadas, para su examen y votación en sesiones subsecuentes.

El proyecto aprobado por ambas cámaras da por terminada prácticamente la labor del Poder Legislativo, por lo que se remite el proyecto al Ejecutivo para su sanción o aprobación. A la negativa del Ejecutivo de sancionar el proyecto recibido recibe el nombre de **veto** y se presume sancionado el proyecto por el Poder Ejecutivo cuando no sea devuelto con sus observaciones a la Cámara de su Origen dentro de los siguientes 10 días útiles, a no ser que corriendo dicho término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido.

El veto, que puede ser parcial o total, se substancia al devolver el proyecto con las observaciones del ejecutivo para una nueva revisión, primero a la Cámara de Origen y después a la Revisora, si éstas confirman la redacción del proyecto por las dos terceras partes del número total de votos, el Ejecutivo deberá promulgarlo sin más.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales, y durante el proceso de adición, reforma o creación intervienen tanto el Poder Legislativo como el ejecutivo: el primero participa en las etapas denominadas: iniciación, discusión y aprobación; el Ejecutivo, interviene en la iniciación, sanción, promulgación y

publicación. Se podría considerar como última etapa del proceso legislativo, aunque ya no perteneciente a él, esencialmente, al periodo de iniciación de la vigencia. Someramente, trataremos de abordar las últimas fases del proceso en estudio.

**La promulgación** se refiere al reconocimiento solemne por parte del Ejecutivo de que una ley ha sido aprobada conforme al proceso legislativo establecido en la Constitución y que consecuentemente debe ser obedecida.

**La publicación**, es el acto mediante el cual una ley aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla, a través del Diario Oficial de la Federación.

**Iniciación de la vigencia**, se entiende como el momento en que una ley empieza a ser obligatoria. En nuestro Derecho hay dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sincrónico y el sucesivo; en el primero se señala para todos los obligados una misma fecha para que la ley comience a regir en todo el país, con tal de que su publicación haya sido anterior (artículo 4o. del Código Civil del Distrito Federal).

En cuanto al sistema sucesivo, el artículo 3o. del mismo Código establece:

*"Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.*

*En los lugares distintos en que se publica el periódico oficial para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se*

*necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."*

La **vacatio legis**, es el tiempo transcurrido desde el momento de la publicación hasta que la ley o decreto inicia su vigencia.

## C. LIMITACIÓN PARA ADICIONAR Y REFORMAR LA CONSTITUCIÓN

Toda vez que la vida social cambia, las normas jurídicas que regulan las relaciones sociales deben variar. En este sentido, muchos tratadistas en la materia consideran que la posibilidad de modificar la constitución de ninguna manera debe ser facultad cuyo ejercicio sea ilimitada.

En nuestro caso, nadie excepto el pueblo, está autorizado para reformar íntegramente nuestra Constitución; en esta limitante se consideran a aquellos elementos constitucionales que, por su importancia o trascendencia, su reforma pudiera implicar un atentado contra la Constitución en su totalidad, es decir, se hace referencia a aquellos artículos fundamentales que sostienen la organización política del país, o aquellos que sustentan la forma de gobierno, por ejemplo. En relación a esta afirmación, Carl Schmitt nos dice que se funda una competencia que no se explica por sí misma: *"La competencia regulada en la ley constitucional, de los cuerpos legisladores para emitir leyes en las vías reguladas también por ley constitucional, es decir, la competencia legislativa ordinaria no fundamenta por sí sola ninguna competencia para reformar también proscripciones legal-constitucionales que precisamente son parte de la competencia misma."*<sup>11</sup>

Reformar o adicionar preceptos constitucionales no es función normal del Gobierno en el poder, lo que se podría calificar como facultad extraordinaria o limitada. Reformar a la Constitución significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que se

<sup>11</sup> Schmitt, Carl, 'Teoría de la Constitución', Editora Nacional, reimpresión, México, 1970, pág.18.

garantice la identidad y continuidad de la Constitución, considerada como un todo. Si se llegara a adicionar o cambiar alguno de sus aspectos fundamentales, en realidad no se estaría transformando un precepto constitucional, sino que se trataría de destruir o suprimir a la Constitución como tal, por lo que sólo es posible adicionar o reformar aquellos artículos necesarios para adecuar la Constitución a la realidad cambiante.

Todo proyecto de transformación jurídicamente novedoso implica necesariamente una normatividad diferente en la que se niega o se rechaza con menor o mayor intensidad el orden establecido. La permanente lucha social, así como los adelantos científicos y técnicos, motivan que haya una reverencia política permanente que motivan la conformación de cambios jurídicos, ya que si estos no se realizaran se podría llegar al riesgo de tener una constitución obsoleta, *"...siendo constante el advenimiento de eventos jurídicamente novedosos, el proceso de innovación jurídica ... es forzosamente permanente. ... los sistemas jurídicos no pueden encontrarse ni acabados ni en reposo... El llamado sistema jurídico no es sino una sucesión de sistemas jurídicos momentáneos, un proceso constante de creación normativa."*<sup>12</sup>

La normación está en razón directa con los objetos de la materia normados que inciden en distintos ámbitos de la realidad social, de tal manera que si esa realidad social por naturaleza es cambiante, el derecho tampoco puede ser estático o inmodificable, *"... uno de los atributos naturales de la ley es su reformabilidad, pero para que una reforma legal se justifique plenamente, debe propender hacia la obtención de cualquiera de estos objetivos: sentar las bases o principios de un mejoramiento o*

<sup>12</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, 'Sobre el Sistema Jurídico y su Creación', Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976, págs. 136 y ss.

*perfeccionamiento social o brentar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria o eficazmente un problema que afecta al pueblo o subsanarse una necesidad pública. ... si la alteración al orden jurídico no obedece a dichas causas finales, ... será sólo explicable como mera fórmula para encubrir o sancionar con toda la fuerza del Derecho propósitos mezquinos y conveniencias de hombres o de grupos interesados ...*"<sup>13</sup>, que tratan de encubrir mediante una forma jurídica propósitos ajenos a los enmarcados en el seno del Constituyente y que en un momento dado pudieran ir contra el pueblo.

Por su parte, el maestro Felipe Tena Ramírez, al abordar el tema en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", nos dice que las constituciones se pueden clasificar, desde el punto de vista de su reformabilidad en cuatro grupos principales:

**a) Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor.**

En este grupo la facultad del órgano revisor es ilimitada. Las constituciones revolucionarias de Francia acogieron este sistema: la de 1791 en el artículo 1º del título VII y la de 1793 en el artículo 28, en donde se asentó el principio que varios tratadistas reiteran: "*Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras. La Constitución francesa de 1848 autorizó su reforma "en todo o en parte" (artículo 111). Igual sistema instituye en su artículo 118 la Constitución federal vigente en Suiza, así como el artículo 103 de la Constitución romana.*"<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Opág. Cit., págs. 377 y ss.

<sup>14</sup> Tena Ramírez, Felipe, 'Derecho Constitucional Mexicano' Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición, México, 1994, pág.62

**b) Las que excluyen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución.**

Que concuerda con la tesis de Carl Schmitt, grupo al que pertenecen, entre otras, la Constitución griega de 1927 (artículo 125) y la checoslovaca de 1948 (artículo 54). La primera no determina los derechos fundamentales y la segunda los enumera en sus doce primeros artículos.

**c) Las que sin precisar a los principios fundamentales, dejan a salvo de revisión determinados preceptos.**

Por considerarlos el Constituyente posiblemente de importancia relevante. Ejemplo de ello es la Constitución norteamericana que en su artículo V establece que ninguna enmienda puede privar a ningún Estado, sin su consentimiento, de la igualdad de votos en el Senado, con lo que el Constituyente trató de asegurar la confianza de los Estados miembros que se mostraban recelosos del pacto federal. Las constituciones de Francia (artículo 95) y de Italia (artículo 139) establecen que la forma Republicana no puede ser objeto de revisión, con lo que pretenden dar permanencia a la conquista que acabó con la monarquía.

De este tipo era nuestra Constitución de 1824, cuyo artículo 171 infundía perennidad a los principios de libertad e independencia, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados.

**d) Finalmente, el grupo de constituciones que establecen la**

**facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones o reformas.**

Tal es el caso de nuestra constitución en vigor que no se pronuncia por ninguno de los sistemas anteriores.

En coincidencia con el maestro Tena, no se conoce Constitución alguna que establezca su propia inmutabilidad, de manera total y permanente. Pero sí existen sistemas que marcan imposibilidad absoluta de reforma de manera temporal, tal es el caso de nuestra Constitución de 1824 que impedía reformas a la Ley Fundamental hasta 1830 (artículo 166), o aquellas constituciones que establecen ciclos para su reforma, como la Constitución griega de 1927, que sólo autorizaba su revisión cada cinco años.

En nuestra Ley Fundamental no se prevé limitación expresa para que pueda ser modificada en cualquier forma, vía adición o reforma. Toda vez que el ejercicio de la voluntad del pueblo se ejercita a través de sus representantes, por lo que sólo se deberá estar atento a que los procesos de reforma se lleven a cabo de conformidad con los lineamientos que la misma Constitución dispone.

La facultad soberana del pueblo para dictar sus propias leyes no tiene discusión, así lo establece fehacientemente la misma Carta.

*Art. 39.- "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".*

Ese derecho es absoluto, a menos que se admita que existen en la Constitución preceptos que no pueden ser modificados ni siquiera por el pueblo que los consignó en la Ley Suprema, preceptos que en consecuencia podríamos considerarlos eternos ya que no existiría autoridad superior al pueblo, capaz de modificarlos. Asimismo, al pueblo mexicano le es materialmente imposible ejercer directamente su derecho a modificar la Constitución, ya que el *plebiscito* y el *referéndum* no se encuentran regulados, ni hay en la Constitución un sólo caso de excepción al sistema representativo que ella misma establece, "... el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. ... No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí puede dársela de hecho a través de reformas."<sup>15</sup>

Por otra parte, si bien es verdad que nuestro sistema político es representativo y que, en una abstracción jurídico-política, la voluntad soberana del pueblo se hace presente a través de sus representantes en las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión, también es cierto que nuestros legisladores no siempre hacen valer la voluntad de sus representados durante su actividad legislativa y, en cambio, ceden a presiones de partidos políticos, grupos partidistas o grupos minoritarios poderosos en lo político, en lo económico, en lo social o en lo religioso, cuyos intereses buscan ser garantizados. En estas circunstancias, diputados y senadores del Congreso de la Unión, como factores formales de poder, representan a intereses ajenos en ocasiones a los electores cuya influencia y acciones se orientan a favorecer o inhibir la actividad legislativa a fin de asegurar sus conquistas e intereses en la

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, págs. 63 y sigs.

**Ley Fundamental, razón por la que consideramos, desde nuestro muy particular punto de vista, que en las decisiones políticas no está presente, en muchas y frecuentes ocasiones, la voluntad soberana del electorado, sino de grupos de presión denominados por el doctor Luis Molina Piñero: factores reales de poder.**

## **D. EL PODER CONSTITUYENTE Y LOS PODERES CONSTITUIDOS**

Las crisis sociales se manifiestan de distintas maneras, entre ellas la revolución armada, considerada como cambio violento por voluntad y derecho del pueblo. Derecho que no nace del orden jurídico en forma de facultad, sino que surge del descontento, insatisfacción y a la vida insoportable de un orden jurídico injusto del que se inconforma el pueblo, quien haciendo uso de su facultad soberana se manifiesta en forma directa destruyendo lo establecido para construir una concepción del derecho acorde con sus necesidades y aspiraciones.

Una constitución puede también tener como fuente a una anterior constitución. Nuestra Constitución de 1917 es fruto del primer movimiento social de este siglo, que rompió con la antigua barrera de la reglamentación jurídica, y llevó al pueblo a darse un sistema jurídico que fuera acorde con su manera de ser, de vivir y de pensar.

Cuando el Constituyente de Querétaro terminó su labor de dar vida a la Constitución cumplió su objetivo, es decir, después de hacer uso de la soberanía del pueblo para darse una ley fundamental se considera cumplida su función, razón por la que dicha asamblea desapareció y al extinguirse se comprende que agotó el ejercicio de la soberanía en ella delegada y en su lugar quedó la Constitución como manifestación concreta de la soberanía del pueblo, norma jurídica elemental y primaria de la que, a partir de ella, y con base en lo establecido por ella se crean y organizan los poderes del gobierno,

se determina el sistema político del país y se otorgan derechos a los gobernados.

Demostrar la separación del poder constituyente y de los poderes constituidos no presenta en realidad gran dificultad, ya que la vida del primero se extingue después de haber cumplido su misión y la de los segundos inicia su existencia al momento de fenecer el poder constituyente, por lo que con toda razón se afirma que éste únicamente otorga facultades pero nunca las ejercita, contrariamente a los poderes constituidos que sí ejercitan las facultades recibidas del constituyente sin otorgárselas nunca a sí mismos con sus muy marcadas excepciones, como lo veremos en líneas subsecuentes y que hemos visualizado arriba.

En el artículo 135 de nuestra Constitución se establece el procedimiento para que nuestra Ley Fundamental pueda modificarse y autoriza para ello la creación de un cuerpo especial encargado de adiccionarla y reformarla, ese órgano tiene en cierta forma una función soberana desde el momento en que cambia la obra, expresión de la soberanía. La facultad del órgano autorizado por el artículo 135 constitucional recibe el nombre de Poder Constituyente Permanente, que se integra por las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Hasta ahora, hemos precisado que las funciones del Poder Constituyente Permanente sólo se enmarcan en la labor de adiccionar y/o reformar a la Constitución. Respecto a dichos conceptos, podemos decir que adiccionar es agregar algo nuevo a lo existente, ya que toda adición supone la

supervivencia íntegra del texto anterior, por lo que es indispensable que el texto agregado no contradiga al precepto existente, puesto que si hubiera o existiera contradicción entre lo anteriormente establecido y el precepto nuevo, éste prevalecería en virtud del principio de que la norma nueva deroga a la antigua, lo que nos llevaría ante una verdadera reforma a la Ley Fundamental, con el disfraz de adición.

Reforma es, en su acepción más característica, la sustitución de un texto por otro dentro de la misma ley *"... adicionar la Constitución o reformarla por cualquiera de los medios que se han indicado, ... estaba la competencia del Poder Constituyente Permanente"*<sup>16</sup>. Es claro que el Poder Constituyente Permanente no tiene facultad para derogar a la Constitución vigente, sustituyéndola por otra, pues para ello se requiere según autores como Carl Schmitt e Ignacio Burgoa de facultades extraordinarias, razón por la que deben quedar a salvo de cualquier modificación los preceptos fundamentales de la misma. En contrapropuesta, autores como Felipe Tena Ramírez opinan que el Poder Constituyente Permanente no tiene límites para adicionar y/o reformar la Constitución.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pág. 65.

## **E. CARACTERÍSTICAS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN**

La vecindad de nuestro país con los Estados Unidos de Norteamérica ha influido de manera determinante en muchas de nuestras decisiones que a la fecha han trascendido. Cuando México nació a la vida independiente, su organización política no escapó a esa influencia y adoptó, en consecuencia, el sistema federal; asimismo, su denominación como nación libre no pudo evadir el influjo norteamericano y le fue impuesto el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos, en lugar de simplemente México.

Nuestra Constitución también siguió la ideología política norteamericana y una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido desapareció como tal, dejando en su lugar a los poderes constituidos con las facultades reseñadas en el texto de nuestra Ley Fundamental, con lo que se adoptó el sistema norteamericano en cuanto a dar supremacía a la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos (Artículo 133).

En el mismo orden de ideas, al establecer nuestra Constitución en su artículo 39 que: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. ..."* asienta una verdad parcial que el glosador debe completar diciendo que esa soberanía se ejerció a través del Congreso Constituyente al crear la Constitución siendo desde entonces, expresión única de la soberanía.

El artículo 40, cuando se refiere a la Federación como aquella: *"... compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; ..."*, emplea el vocablo soberano en una acepción no del todo correcta

ya que, etimológicamente, soberanía significa lo que está por encima de todo, que no admite limitaciones o subordinaciones jurídicas extrínsecas. La competencia de los estados miembros de la Federación para gobernarse por sí mismos dentro de limitaciones impuestas por la Constitución Federal, no es soberanía, "soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación"<sup>17</sup>, y autonomía se le llama a la facultad restringida que posee cada uno de los Estados de la Federación de darse su propia ley.

En el artículo 41, por un error de fondo se afirma que *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, ..."*. La falla consiste en atribuir el ejercicio de la soberanía a los órganos constituidos de la unión y de los estados, así se trate de minimizar de inexactitud la expresión final que ciertamente es contradictoria del párrafo anterior: *"... las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"*. El maestro Tena nos dice que no hace falta reiterar en los textos constitucionales las ideas relativas a la soberanía cuyo destino histórico ha quedado cumplido, es decir, cuando el Poder Constituyente creó la Constitución, la soberanía del pueblo quedó aplicada y manifestada.

Por otro lado, es común que los tratadistas dividan a las constituciones de acuerdo a su forma en: escritas y consuetudinarias o no escritas. El

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 54

maestro Esteban Ruiz Ponce en sus cátedras impartidas en nuestra Facultad de Derecho, nos dice que constitución escrita es simple y llanamente "... aquella que se encuentra impresa en textos", y afirma que la mayor parte de las constituciones del mundo son escritas; por su parte, el maestro Ignacio Burgoa afirma que: "... las constituciones escritas, generalmente adaptadas según los modelos americano y francés principalmente, son aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, ..."18

La forma escrita de las constituciones impide en cierta manera su fácil reforma o transformación, ya que como lo hemos afirmado líneas arriba, es necesario para ello la instrumentación de un procedimiento más complejo en comparación del utilizado para modificar a la legislación ordinaria. "... las normas constitucionales -en los países que tienen una Constitución escrita- hallanse por encima de la legislación ordinaria y sólo pueden ser modificadas de acuerdo con un procedimiento mucho más complicado y largo que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes, ..."19

En tal sentido, las constituciones pueden ser rígidas o flexibles, en México tenemos propiamente un sistema especial, pero podemos considerar a nuestra Constitución como rígida, pues para su reforma o adición existe un órgano y procedimiento especial, que difiere del que se aplica para modificar la normatividad secundaria, además del consentimiento de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

---

18 Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. Cit., pág. 371.

19 García Máynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, Decimotercera Edición, México 1965, pág. 110

En contraposición, Constitución flexible es aquella que para su adición o reforma no requiere de un órgano especial, sino que quien se encarga de crear las leyes ordinarias puede estar facultado para reformar la Constitución. Las constituciones no escritas son necesariamente flexibles, puesto que no establecen para su modificación procedimientos distintos ni requisitos especiales.

## **F. MEDIOS TRANSFORMADORES DE LA CONSTITUCIÓN (El Proceso Legislativo, la Jurisprudencia y la Costumbre)**

### **1. El Proceso Legislativo**

El procedimiento regulado por el artículo 135 constitucional comprende al único instrumento jurídico en México para alterar el texto constitucional. En algunos países existen otros medios pacíficos para reformar la Constitución, como: la consulta directa al pueblo, la integración especial de un constituyente, la notificación por convenciones especiales, la facultad del parlamento para cambiar la constitución, el plebiscito, etc. Pero ninguno de ellos es aplicable en México, porque no se prevé en nuestra Ley Fundamental algún órgano con competencia para ello ni tampoco otro procedimiento al señalado.<sup>20</sup>

En tal sentido, en el supuesto caso que un órgano distinto derogara o modificara a la Constitución, ésta establece:

*Art. 136.- "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. en caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta."*

Es decir, la Constitución no prevé que una mayoría del pueblo la derogue e imponga una nueva.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág.71

Por lo anterior, no debe confundirse al Poder Constituyente con la facultad de adicionar y reformar la Carta Magna que, en nuestro orden jurídico, corresponde al Poder Constituyente Permanente constituido por las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. *"Entre dicho poder y tal facultad hay una diferencia sustancial, pues mientras que aquel se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, ... la mencionada facultad (del Poder Constituyente Permanente) únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuran dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la Ley Fundamental se establecen, ..."*<sup>21</sup>

Es innegable la necesidad de reformar la Constitución para adecuarla a nuestra realidad, pero también es cierto que cada reforma debería ser debidamente meditada y no llevarla a cabo al vapor, como aquella realizada en 1971, en la fracción primera del artículo 74 de la Constitución. Reforma efímera que duró sólo 3 años y que, por fortuna, no llegó a aplicarse jamás. En esa reforma, a la facultad de la Cámara de Diputados para calificar las elecciones de los ayuntamientos en los territorios federales se agregó la facultad de: *"... suspender y destituir en su caso a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales en los términos de las leyes respectivas..."*, aberración contraria al principio fundamental del municipio libre.

---

<sup>21</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. Cit., págs. 253 y ss.

Cuando se aprobó esa reforma se desconoció el origen popular de los ayuntamientos de los Territorios, mientras el perjuicio se producía directa e inmediatamente en los Territorios Federales, se ponía en peligro a los ayuntamientos de toda la República, toda vez al aplicarse la tesis sobre la inconstitucionalidad de las leyes de los Estados cuando sus textos pudieran ir contra lo dispuesto por la Constitución Federal, echaban abajo el principio de respeto del municipio libre. Afortunadamente, la adición señalaba: "*en los términos de las leyes respectivas*", es decir, la Cámara no podría aplicar tal reforma sin la ley correspondiente, norma secundaria que nunca se promulgó. Tres años después, en 1974, con la desaparición de los Territorios Federales, conllevó reformas legislativas que arrastraron consigo, entre otras, el precepto comentado.

La aparente dificultad para reformar la Constitución no ha impedido los frecuentes cambios que, si no se tiene la debida atención y precaución, podrían afectar seriamente la situación política y social de nuestro país, me adhiero al pensamiento del maestro Tena, en el sentido de que toda reforma a la Constitución se estudie y se deje para su aprobación para el periodo legislativo siguiente, con la finalidad de dar oportunidad al pueblo para que elija a representantes idóneos ya que, actualmente, se eligen para el ejercicio legislativo ordinario más no para la creación o reforma de normas de jerarquía constitucional. Si al pueblo se le da oportunidad de enterarse que existen iniciativas de reformas, adiciones o sustituciones a algún precepto constitucional, tendrá oportunidad de manifestar su adhesión o rechazo a la propuesta a través de la elección de su representante.

## 2. La Costumbre

Definida como el uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio, es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*. Las conceptualizaciones que algunos tratadistas le han dado como Francois Géný la definen como al uso existente en un grupo social, que expresa un sentimiento jurídico de los individuos que componen a dicho grupo; por su parte, el maestro Eduardo García Máynez dice que el Derecho Consuetudinario posee dos características medulares: a) Está integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo; y b) Tales reglas transfórmanse en Derecho Positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad cual si se tratase de una ley.

De acuerdo con la llamada teoría Romano-Canónica, la Costumbre contiene dos elementos, uno subjetivo y otro adjetivo. El primero se refiere a la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe por tanto aplicarse y el segundo, a la práctica suficientemente prolongada de un determinado proceder, es decir, el primer elemento requiere que la colectividad le otorgue reconocimiento de obligatoriedad y el segundo precisa de la práctica continua durante un lapso más o menos largo, ambos elementos quedan expresados en la conocida fórmula: **Inveterata consuetudo et opinio Juris seu necessitatis**.

La costumbre, es la más antigua fuente formal del Derecho, historiadores, etnólogos y sociólogos reconocen que se le encuentra en todos

los sistemas primitivos del Derecho. En la actualidad, la costumbre ha cedido el lugar preponderante que tenía entre las fuentes formales del Derecho para ser considerada por la mayoría de los juristas como fuente secundaria subordinada a la legislación. La costumbre jurídica, nos dice el maestro Eduardo García Máynez, "*...sólo puede ser tomada en cuenta, como pauta de solución de los conflictos, cuando la ley expresamente lo autoriza.*"<sup>22</sup>

La costumbre sigue el ritmo de la evolución de la sociedad, sus reglas son esencialmente prácticas y eficaces, su creación es más democrática y más general que la ley, puesto que toda la comunidad participa en su elaboración, en tanto que la ley es sólo expresión de la voluntad de la mayoría manifestada a través de sus representantes aunque, es indudable, la costumbre también tiene sus limitaciones, su prueba es a veces engorrosa y lenta ya que es necesario acudir a encuestas en el grupo social donde fue creada para probar su generalidad, su uso prolongado y su notoriedad. La costumbre de un sector puede estar en contradicción con la costumbre de otro sector social, la elaboración consuetudinaria es paulatina y se adapta lentamente a las nuevas situaciones. Siendo el Derecho Consuetudinario obra colectiva, difícilmente se puede conocer con competencia los problemas técnicos de nuestra sociedad moderna, razón por lo que la ley en cuanto producto de la legislación ha ido reemplazándola.

En cuanto a la aplicación de la costumbre en México, sólo se aplica cuando la ley remite a ella, ejemplo de ello es cuando al referirse al usufructo la ley dispone que los cortes de madera en un monte se harán de acuerdo con

---

<sup>22</sup> García Máynez, Eduardo, Ob. Cit. pág. 381

**las leyes especiales o las costumbres del lugar (artículo 997 del Código Civil). Por lo que se refiere a los servicios profesionales, la ley dispone que a falta de convenio la relación se regulará atendiendo a la costumbre del lugar y a otras circunstancias (artículo 2607 del Código Civil); en cuanto a la aparcería, se dispone que el contrato será conforme a la voluntad de las partes y a falta de convenio se observará la costumbre del lugar (artículo 2754 del Código Civil).**

**En nuestro sistema la ley da validez a la costumbre, el reconocimiento de su obligatoriedad se puede exteriorizar de dos maneras: expresa o tácita. El reconocimiento expreso es por medio de la ley, es decir, dentro del texto legal se autoriza la aplicación de una costumbre; el reconocimiento tácito, es aquel en donde la aplicación de una costumbre para resolver asuntos concretos se lleva a cabo con la benevolencia o tolerancia del legislador.**

### 3. La Jurisprudencia

El término posee de acuerdo al Doctor Eduardo García Máñez dos acepciones: una similar a Ciencia del Derecho o teoría del orden jurídico positivo, y otra por la que se designa al conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los Tribunales.<sup>23</sup>

Las concepciones clásicas del latín *Juris* (Derecho) y *prudencia* (sabiduría), implican el conocimiento profundo del derecho, por lo que el concepto es usado para denominar en forma amplia y general a la Ciencia del Derecho. A ellas, se agrega una tercera acepción que se refiere: "*... al conjunto de sentencias dictadas en sentido concordante acerca de determinada materia.*"<sup>24</sup>

La formación de la jurisprudencia se realiza, en la práctica del derecho, por los órganos constitucionalmente establecidos para el restablecimiento del derecho o a su cumplimiento forzoso, previa declaración correcta del mismo. Durante esta actividad, se vincula la jurisprudencia con la actividad que en forma cotidiana realizan jueces y tribunales.<sup>25</sup>

La Jurisprudencia como fuente formal del Derecho se limita, más que nada, a la interpretación de las leyes y a la integración de lagunas de las mismas. En ningún caso se autoriza al Poder Judicial para promover de motu proprio una reforma o adición a la Constitución.

---

<sup>23</sup> García Máñez, Eduardo, Ob. Cit. págs. 124 y ss.

<sup>24</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XVII, Editorial Diskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1978, pág. 621.

<sup>25</sup> P. Clemente de Diego, *La Jurisprudencia Como Fuente del Derecho*, Madrid, España, 1925, pág. 57.

Nuestro Poder Legislativo es frecuente encontrarlo conformado por individuos que no siempre tienen la capacidad necesaria para la creación de leyes, así como para la correcta formulación de reformas y adiciones a nuestra Carta Magna. Por ello, y por cuestiones de carácter histórico-político, han hecho que este "Poder" sea fundamentalmente caja de resonancia de los actos del Poder Ejecutivo e instrumento del Presidente de la República para formalizar los proyectos de leyes que continuamente presenta en sus iniciativas.

Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, durante el periodo 1935-1961, se encuentran los siguientes hechos: en 1935, 1937 y 1941, el cien por ciento de los proyectos de leyes del Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad; de 1943 a 1946, el 92 por ciento de los proyectos; 1945, el 77 por ciento; en 1947, el 74 por ciento; en 1953, el 59 por ciento; en 1955, el 62 por ciento; en 1959, el 95 por ciento; y en 1961, el 82 por ciento.<sup>26</sup>

Por ser nuestra Constitución rígida y escrita, se tiene previsto un proceso especial para su adición y reforma que conlleva una serie de obstáculos y dificultades que no han impedido la abundancia de modificaciones. Independientemente de que nuestros representantes en el Congreso de la Unión, deban ser individuos aptos y conocedores de nuestra realidad nacional para estar en posibilidad de dar su voto aprobatorio, así como para presentar correctamente elaborados proyectos de reformas a la Constitución, es

---

<sup>26</sup> González Casanova, Pablo, *'La Democracia en México'*, Serie Popular ERA, novena edición, México, D.F., 1977, págs. 30 y ss.

necesario que el Poder Judicial tenga participación para proporcionar asesoría tanto en la elaboración como en la presentación y aprobación de iniciativas de leyes porque, aparte de que serían creadas con mejor criterio técnico, **coadyuvaría a fortalecer la rigidez constitucional** "... uno de los medios para hacer efectivos el principio de rigidez constitucional estribaría en dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia en toda labor de reforma o adición constitucional..."<sup>27</sup>

**La intervención del Poder Judicial en el proceso de reforma y adición de leyes, aunado a la importancia de la interpretación correcta de los preceptos de nuestra Ley Fundamental** "... cobra relieve, no sólo en su aspecto doctrinario, sino en su aplicación práctica, a fin de hacer que no se siga reformando la Constitución, y en cambio se emplee el pacífico y técnico modo de encontrar su sentido adecuado, por medio de la interpretación."<sup>28</sup>

Si bien es necesario que nuestra Ley Fundamental y todo el orden normativo se transforme a fin de que esté a la par con nuestra realidad cambiante, también es prudente considerar que "... las constituciones no sólo se adaptan a la realidad cambiante a través de reformas, sino también -y esto reviste especial importancia- a través de la interpretación judicial y de las costumbres y los usos."<sup>29</sup>

Tanto la jurisprudencia como la costumbre requieren irremediablemente un tiempo más o menos largo para probar que son necesarias para que así puedan ser incorporadas al cuerpo de la constitución; en cambio, el proceso

---

<sup>27</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. Cit., pág. 347.

<sup>28</sup> García Michaus, Carlos, ponencia 'Interpretación del Artículo 107 Constitucional', presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1975.

<sup>29</sup> Carpizo, Jorge, 'Estudios Constitucionales', Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1980, pág. 293.

legislativo por ser un proceso menos dificultoso que los anteriores, es tomado como instrumento de la política cambiante de cada régimen que llega al poder; razón por la que han habido preceptos constitucionales que por presión de grupos organizados, demagogia o actitudes populistas del Ejecutivo, han sido adicionados o reformados sin que fueren necesarios y por ende en ningún momento aplicados, es decir, cumplieron el papel de disfraz del régimen para justificar situaciones o dar respuesta a demandas y presiones de grupos de presión o factores reales de poder.

## **CAPITULO II**

**TEXTOS ORIGINALES DE LOS ARTÍCULOS  
3º Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917,  
APROBADOS POR EL CONSTITUYENTE**

## CAPITULO II

### TEXTOS ORIGINALES DE LOS ARTÍCULOS 3o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, PRESENTADOS AL CONSTITUYENTE

Mucho se ha cuestionado la actuación del constituyente mexicano de 1916-1917 en donde durante las sesiones *"La espectacularidad de tales polémicas consistió ... en discursos de un nada elevado nivel de cultura, reveladores de odio, ignorancia y pasión desorbitada, que nunca podrán ponerse como ejemplos de ponderación, de alteza de miras, ni de reciedumbre espiritual"*<sup>30</sup>. Asimismo, no podían faltar las odiosas comparaciones con el constituyente de 1857 que agrupó a la intelectualidad de ese entonces, y en cuyas sesiones campearon verdaderas joyas de la retórica. La realidad es que si bien durante los debates para la creación de nuestra Constitución actual hubo siseos, ruidos con manos y pies, gritos, interrupciones y alusiones personales molestas, gran parte de los discursos tuvieron contenido interesante y elevada categoría.

El congreso estuvo integrado con la representación de todos los núcleos sociales de aquella época, hubo obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros que dignamente cumplieron su cometido, entre los diputados constituyentes hubo sesenta y dos abogados, dieciséis médicos, dieciséis ingenieros, dieciocho profesores, catorce periodistas, siete contadores públicos y dos farmacéuticos.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Alvear Acevedo, Carlos, *'La Educación y la Ley'*. Editorial Jus, S.A., Tercera Edición, México, D.F., 1978, Págs. 206 y ss.

<sup>31</sup> Carpizo, Jorge, *'La Constitución Mexicana de 1917'*, Coordinación de Humanidades, UNAM, segunda edición, México, D.F., 1973, pág. 98.

Por lo que respecta a los debates más sobresalientes, podemos mencionar, entre otros, los que se refirieron a la enseñanza, al trabajo, a la cuestión religiosa y a la tenencia de la tierra. Cuestiones que, para fines de este estudio, nos referiremos con especial atención a los dos primeros temas

## **A. ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL. TEXTO ORIGINAL. ANÁLISIS Y COMENTARIOS**

### **PROYECTOS PRESENTADOS AL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO**

Durante el proceso de creación de la Constitución de 1917, se presentaron, aparte del proyecto constitucionalista, otras 2 propuestas de artículo 3º,

**En la sesión del 6 de diciembre de 1916, se dio lectura al proyecto de Constitución propuesta por el Primer Jefe de la Nación, Don Venustiano Carranza, en los siguientes términos:**

*Artículo 3o. "Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos."*

La Comisión de Constitución dio a conocer, el 11 de diciembre siguiente, su dictamen en el que manifestaba su desacuerdo con el proyecto presentado, por considerar que coartaba la libertad de enseñanza al precisar que debía ser laica la que se diese en los planteles oficiales, y dejaba en libertad a las escuelas particulares.

Manifestó también la Comisión que por enseñanza laica se debería entender a aquella ajena a toda creencia religiosa; a la enseñanza que transmite la verdad y desengaña el error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico y de ninguna manera como sinónimo de neutral.

En otra parte de los comentarios, se explicó que las ideas religiosas son abstractas, por lo que no pueden ser asimiladas por la mente infantil, creando en el niño una deformación psíquica.

Durante los debates, se dio rienda suelta a los sentimientos antirreligiosos de muchos de los diputados, quienes manifestaron que el clero ha sido durante nuestra historia un elemento retrógrado que en todo momento se ha distinguido por anteponer a los intereses nacionales los intereses de la Iglesia, con el objetivo de apoderarse de la enseñanza primero y más tarde de las funciones estatales.

**Conforme a esos fundamentos, la Comisión del Congreso propuso la redacción siguiente:**

*Artículo 3o. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.*

Durante las discusiones sobre este contraproyecto se manifestó, a veces con disimulo y otras en forma abierta, la tendencia del grupo clerical, argumentando que la libertad de enseñanza es consecuencia de la libertad de

creencias y que el Estado debería mantenerse en actitud neutral en materia de creencias religiosas, manifestaba su conformidad de que estaba bien que se impusiera el laicismo en las escuelas oficiales, pero nunca en las particulares.<sup>32</sup>

De entre los muchos discursos a favor del texto propuesto por la Comisión, sobresalen por su elocuencia aquellos quienes manifestaron pretender romper el "cincho" que los curas ponen en la inteligencia de los niños con sus "estúpidas mentiras, haciéndoles perder la razón". Otro dijo: "No podemos nosotros los liberales entregar a la niñez para que el clero deforme su cerebro, porque no está en condiciones de defenderse". En otras alocuciones, se trató a los sacerdotes de "eternos explotadores de los secretos del hogar", "bichos", "inmundos y falaces murciélagos", "arquerosos pulpos", "buitres insaciables" y otras expresiones por las que manifestaban su fobia clerical, ya que en todos estaba presente el recuerdo de que el clero tuvo mucho que ver durante la guerra de facciones, sosteniendo financieramente al gobierno usurpador y como tal, se consideraba que merecía el castigo de la facción vencedora. *"La Comisión tuvo toda la razón para pedir una enseñanza a-religiosa, ya que los primeros conocimientos que recibe el niño son decisivos en su vida, y la religión en todo caso debe ser enseñada en el hogar."*<sup>33</sup>

La tercera propuesta presentada al Constituyente de Querétaro, fue aprobada en los términos expresados adelante:

---

<sup>32</sup> Moreno, Daniel, "El Congreso Constituyente de 1916-1917", Ed. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, D.F., 1967, págs. 34 y ss.

<sup>33</sup> Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Ob. Cit., pág. 99.

## **TEXTO DEL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL EN LOS TÉRMINOS COMO FUE APROBADO POR EL CONGRESO CONSTITUYENTE**

*Artículo 3o. "La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.*

*Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.*

*Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.*

*En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."*

## **B. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. TEXTO ORIGINAL. ANÁLISIS Y COMENTARIOS**

### **PROYECTOS PRESENTADOS AL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO**

El artículo 5o. del proyecto de Don Venustiano Carranza tuvo para la materia del trabajo singular importancia. La comisión correspondiente del Constituyente al presentar su dictamen manifestó que se encontraban dos innovaciones en relación al contenido de la Constitución de 1857:

- a) En el proyecto se dejaban sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera para ejercer determinada actividad en el futuro, y
- b) Que el límite máximo de vigencia de los contratos de trabajo no debería rebasar a un año.

La Comisión, de entrada, aceptó estas novedades y durante la discusión se agregaron otras, así como la adición de principios novedosos y revolucionarios como: jornada máxima de ocho horas; descanso semanal; prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños; declaración de que la ley perseguiría y castigaría la vagancia; y el servicio judicial obligatorio para los abogados. Por otra parte, durante los debates se mencionó que los derechos que se pretendía amparar en el dictamen eran insuficientes para dar respuesta a una población demandante de justicia y equidad.

Por ello, la Comisión decidió retirar su dictamen para elaborar otro que contuviese los principios que se pedían agregar.

Al ser presentado el nuevo dictamen, surgieron debates en los que se criticaba la inclusión de preceptos reglamentarios como: el establecimiento de una jornada de trabajo máxima de ocho horas. Se afirmó que el salario debía de ser no sólo suficiente para vivir, sino para lograr el perfeccionamiento del trabajador y su familia. Se pide por vez primera que el trabajador participe en el reparto de las utilidades de la empresa en donde labora y se pidieron bases precisas para legislar en los Estados sobre materia laboral; creación de juntas de conciliación y arbitraje; indemnizaciones por accidentes, seguros de trabajo, salarios mínimos, jornada máxima, descanso hebdomadario, higienización de los centros de trabajo, entre otros, y, finalmente, trasladar el problema obrero a un artículo especial, con lo que inició la idea de crear un capítulo especial de la Constitución, dedicado exclusivamente a las relaciones obrero-patronales, con lo que dio inicio a la gestación de nuestro artículo 123.

En los anteriores términos se levantó la última sesión sobre el artículo 5o, sin que la presidencia nombrara a los miembros de la Comisión responsable de redactar el título que se pedía sobre cuestiones de trabajo. Esta irregularidad, afortunadamente, no contrajo consecuencias ya que, por acuerdo tácito, se estableció que Pastor Rouaix, en unión de José Natividad Macías, dirigiera la Comisión.

Las reuniones que se organizaron para trabajar en la redacción del título se efectuaron durante los diez primeros días de enero, durante las mañanas, y en las noches, Pastor Rouaix, José Natividad Macías, José Inocente Lugo y Rafael L. de los Ríos daban forma a las ideas que se exponían durante las

sesiones; no podemos dejar de mencionar en reconocimiento de quienes también participaron en la realización de la empresa a: Víctor Góngora, Esteban B. Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, José Alvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Dionisio Zavala, Carlos L. Gracidias, Rafael Martínez de Escobar y otros diputados que asistían con menos constancia.

Finalmente, el 13 de enero de 1917 se dio lectura ante el Congreso la exposición de motivos y el proyecto para el Título VI de la Constitución, al que se le llamó: "Del Trabajo y de la Previsión Social". Entre las ideas más novedosas e importantes consideramos que se encuentran las siguientes:

1. El Estado tiene derecho para intervenir como fuerza reguladora en la relación obrero-patronal, para asegurar al trabajador un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna;
2. La consideración de que la nueva reglamentación laboral borraría las odiosas desigualdades sociales, pues considera al trabajador en su dignidad humana, y no como una cosa;
3. En virtud de la desigualdad de medios económicos e influencia social, para resolver los conflictos laborales, se consideró mejor a la conciliación que la justicia ordinaria;
4. El derecho de huelga como arma del trabajador para mejorar sus condiciones;
5. Que para terminar con la cadena de esclavitud de padres a hijos, se declaraban extinguidas las deudas de los trabajadores, en razón del trabajo, y que por ningún motivo estas deudas en lo futuro se podrían cobrar a los parientes del trabajador;
6. Se reconocía que la nueva legislación no acabaría por completo con la penosa situación del trabajador.

Los constituyentes pretendían, al incorporar los principios de derecho laboral en la Constitución, fue que se consideraran los derechos enunciados como los mínimos reglamentarios, pero necesarios para tenerlos siempre presentes como parámetros, ya que con la primera batalla ganada se podría seguir adelante, en la lucha por desaparecer las injusticias sociales <sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibíd*em, pág. 11A.

**TEXTO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL EN LOS TÉRMINOS  
COMO FINALMENTE FUE APROBADO POR EL CONGRESO  
CONSTITUYENTE**

**Título VI. Del trabajo y de la Previsión Social.**

*Artículo 123. "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:*

*I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.*

*II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y a otros el trabajo nocturno industrial y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.*

*III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.*

*IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.*

*V. Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. en el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos*

*que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.*

*VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.*

*VII. Para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.*

*VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.*

*IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la junta central de conciliación que se establecerá en cada Estado.*

*X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.*

*XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres días consecutivos. Los hombres de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidas en esta clase de trabajos.*

*XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.*

*XIII. 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.*

*XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.*

*XV. El patrono estará obligado a conservar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.*

*XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.*

*XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros.*

*XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la junta de conciliación y arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercitara actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército nacional.*

*XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje.*

*XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.*

*XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por el consejo, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.*

*XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando se retire del servicio por falta de probidad por parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares con el consentimiento o tolerancia de él.*

*XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en los últimos años y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra.*

*XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.*

*XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o cualesquiera otra institución oficial o particular.*

*XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.*

**XVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:**

**a) Las que estipulen una jornada inhumana pro lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.**

**b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los consejos de conciliación y arbitraje.**

**c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.**

**d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna o cantina, o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos.**

**e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.**

**f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.**

**g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.**

**h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.**

**XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.**

**XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.**

*XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.*

*TRANSITORIO. Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución, con los patronos, sus familiares o intermediario."*

**CAPÍTULO III**

**ADICIONES Y REFORMAS  
DE 1917 A 1994**

## **CAPÍTULO III**

### **ADICIONES Y REFORMAS DE 1917 A 1994**

#### **A.- ADICIONES Y REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN MATERIA EDUCATIVA**

En el artículo 3º de nuestra Ley Fundamental se establecen las bases constitucionales de la educación en el país. En él, se señalan los principios y criterios que orientan los esfuerzos y actividades en materia educativa, al conformar un programa ideológico en donde se definen conceptos substanciales de nuestra vida política y social como la democracia, lo nacional y lo social, entre otros. Asimismo, se establecen las características de la enseñanza impartida por el Estado, los particulares o por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por disposición legal.

La educación en nuestro país ha tenido muchos y trascendentes cambios. En las líneas siguientes, trataremos de exponer en forma por demás breve el desarrollo de los procesos de modificación, permitiéndonos adentrar en el estudio de la materia, al mismo tiempo que tendremos oportunidad de realizar un somero análisis de los elementos expuestos, mismos que nos proporcionarán los argumentos que justifiquen o expliquen las razones de las modificaciones a nuestra Ley Fundamental.

La educación en México, a cargo del Estado, se remonta a la época precolonial, con los aztecas, donde el control de la educación se sustentaba

a través del "Tepulcali" (Tepochcalli", en algunos textos) y el "Calmeccac", instituciones en donde se impartía enseñanza a jóvenes e infantes de la clase media y a los de la clase acomodada, respectivamente, excluyéndose a los hijos de los "matzahuales" o gente del pueblo, razón por la que algunos autores la consideran como una sociedad con educación clasista.

Años más tarde, durante la Colonia, la educación se hallaba bajo el control del Clero y el Estado, sin que existiera verdadera libertad de cátedra ya que, esencialmente, sólo se impartía la doctrina católica y enseñanzas relacionadas fundamentalmente con la religión. Posteriormente, durante el México independiente, la falta de interés del Estado por regular la educación derivó que la enseñanza de la población quedara bajo el total monopolio del Clero católico.

En 1833, con la prerreforma liberal, don Valentín Gómez Farías impulsó la participación del Estado en la educación oficial, para lo cual fue creada la Dirección General de Instrucción Pública, encargada de promover la enseñanza libre y la instauración de escuelas primarias y normalistas. Otro hecho trascendente de la época fue la clausura de la Real y Pontificia Universidad por ser considerada reducto del pensamiento conservador. Dicha institución, así como otros colegios e instituciones de estudios superiores, fueron reabiertos y cerrados en varias ocasiones, según fuere el gobierno liberal o conservador que estuviere en el poder. La educación estaba sujeta a los vaivenes de la política, sin que tuviera algún soporte que permitiera dar continuidad a los lineamientos y orientaciones académicas.

En 1857, el Congreso Constituyente consagró en la Carta Magna la libertad de enseñanza, lo que dio pábulo a otras importantes disposiciones en materia educativa, como es la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública, expedida por el Presidente Juárez en 1867, por la que se instituyó la impartición de la educación primaria gratuita, laica y obligatoria, con aplicación exclusiva para el Distrito Federal, ya que el Congreso de la Unión carecía de facultad federal en la materia; razón por la que en 1905, al crear el Presidente Díaz la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, sólo tuvo efectos locales para el Distrito Federal.

Al triunfo de la Revolución, el proyecto de artículo 3º presentado al Congreso Constituyente por Venustiano Carranza, preveía la libertad de enseñanza, el laicismo y la gratuidad de su impartición en los establecimientos oficiales, durante los debates el proyecto enfrentó mucha oposición y resistencia de diputados, quienes después de muchas y extensas discusiones decidieron aprobarla en los términos transcritos en el capítulo anterior.

## **Primera modificación**

El 26 de septiembre de 1934, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, remitió una iniciativa de reforma al artículo 3º, quien después de su primera lectura, el 9 de octubre de 1934, la hicieron suya la mayoría de los diputados quienes después de discutirla la aprobaron en su totalidad, al igual que los senadores. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Art. 3º ... (Texto original de la Constitución de 1917)...*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Art. 3º.- La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combalirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.*

*Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:*

## **TEXTO ANTERIOR**

**Art. 3°** ...(*Texto original de la Constitución de 1917*)...

## **TEXTO MODIFICADO**

*I.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.*

*II.- La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado;*

*III.- No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público;*

*IV.- El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.*

*Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.*

*La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.*

### **TEXTO ANTERIOR**

**Art. 3º** ...(*Texto original de la Constitución de 1917*)...

### **TEXTO MODIFICADO**

*El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.*

*El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.*

### **Comentario**

La primera modificación al artículo 3º constitucional en realidad fue una reforma total, creándose un nuevo precepto constitucional en el que se dispone que la educación que imparta el Estado será socialista.

En los considerandos del proyecto, se afirma que la escuela primaria además de excluir toda enseñanza religiosa deberá proporcionar respuesta verdadera, científica y racional a todas y cada una de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que les rodea y de la sociedad en que viven, ya que de otra suerte, la escuela no cumplirá con su misión social, lo que nos da idea del interés de los legisladores por dar a la enseñanza

pública cierto contenido ideológico y que tuviera como finalidad: una orientación socialista, con exclusión de toda enseñanza religiosa; que proporcionara una cultura basada en la verdad científica; que combatiera prejuicios y fanatismos; que formara el concepto de solidaridad, tan necesaria para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación, en todos sus tipos y grados (primaria, secundaria, normal, técnica, bachillerato y profesional se impartiera con el carácter de servicio público por la Federación, los estados y los municipios. Asimismo, se señalan las condiciones a las que los particulares se deben sujetar para impartir enseñanza, previa autorización del Estado.

Sin embargo, algunos diputados de la oposición se manifestaron en contra de dejar al arbitrio de los particulares que la educación en grados distintos a primaria, secundaria y normal, pudiera ser impartida sin previo permiso y con programas, orientaciones y tendencias que en un momento dado pudieran estar en pugna con los de las escuelas sostenidas por el Estado, razón por la que durante los debates hubo oposición para que la educación superior pudiera ser impartida por particulares con absoluta libertad y al margen de la reforma educativa. Se pugnó y se hizo énfasis para que se considerasen en la ley a todos los tipos y grados de la educación, desde el jardín de niños hasta las universidades.

## **Segunda modificación**

El 18 de diciembre de 1945, a instancias del Presidente Ávila Camacho es presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo en estudio, la que después de ser discutida y aprobada por ambas cámaras, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 3º.- La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.*

*Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 3º.- La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia:*

## TEXTO ANTERIOR

*1.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.*

## TEXTO MODIFICADO

*1.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:*

*a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

*b).- Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y*

*c).- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.*

## **TEXTO ANTERIOR**

*II.- La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado;*

*III.- No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público;*

*IV.- El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.*

*Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.*

*La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.*

*El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.*

## **TEXTO MODIFICADO**

*II.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria, y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno:*

*III.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse sin excepción a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;*

*IV.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria, y normal y la destinada a obreros o a campesinos;*

## **TEXTO ANTERIOR**

*El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.*

## **TEXTO MODIFICADO**

*V.- El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;*

*VI.- La educación primaria será obligatoria;*

*VII.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;*

*VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.*

## **Comentario**

En los considerandos del proyecto, se justificaba la necesidad de la reforma: "...debido a que la redacción del artículo modificado en 1934, había servido para desviar el sentido de su observancia para deformar parcialmente su contenido y provocar, en algunos medios, desconcierto que procedía afrontar con resolución eliminando en su origen las tendenciosas versiones propaladas..."<sup>29</sup>

El texto presentado por el Ejecutivo Federal, pretendía definir el alcance de la reforma de 1934, y evitar se continuara con los errores de interpretación que propiciaba la falta de coherencia entre lo establecido y la realidad, con el consecuente rebasamiento del marco legal.

Se decía que aun con la reforma de 1934, quedó oscura la intención del Constituyente en el sentido de que el concepto "educación socialista" no implicaba adoptar la doctrina del socialismo científico. Es evidente que la afirmación en el texto de la justificación: "... la redacción del artículo ha servido para desviar el sentido de su observancia..." se encuentra la razón de la reforma.

En realidad, mas que enmarcar la educación dentro de los lineamientos de una doctrina, se trató de consignar en el texto constitucional un propósito de justicia social. En cuanto al contenido de la reforma, si bien en términos distintos, no varía substancialmente el criterio de que la educación deberá tener como base el progreso científico. Así como el de luchar contra la

---

<sup>29</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 26 de diciembre de 1945.

ignorancia y sus efectos: servidumbres, fanatismos y prejuicios; además de contribuir a la mejor convivencia humana. Por otra parte, al valorar los motivos de la reforma, es necesario considerar que recién había pasado la segunda conflagración mundial, por lo que se tenía en otra dimensión el llamado a la unidad nacional y a la solidaridad.

Es de hacerse hacer notar que, en la reforma de 1934, se excluye de la educación a toda enseñanza religiosa y en la de 1946 se establece el criterio de que la educación tendrá orientación ajena a cualquier doctrina religiosa. En ambos textos se establece el combate al fanatismo y a los prejuicios, lo que no debe entenderse contra las religiones. Por otra parte, a primera vista parece falta de equidad no otorgar a los particulares recurso alguno contra las determinaciones del poder público que niegue autorización para impartir enseñanza primaria, secundaria o normal, o la de cualquier tipo o grado destinado a obreros y campesinos, pero se concluye que por razones de interés público era conveniente y justa la medida, considerando que la responsabilidad de la educación es exclusiva del Estado. Otro aspecto de interés de la iniciativa es que con la reforma se amplía el concepto de gratuidad a toda la educación que el Estado imparta. A lo que se agrega la trascendente campaña de alfabetización, impulsada por el Ejecutivo y la decidida ayuda a las instituciones nacionales de educación superior, así como el mérito de haber asignado al ramo de la educación el presupuesto de egresos más elevado registrado hasta ese año, sobre todo en un periodo álgido de la Segunda Guerra Mundial.

### **Tercera modificación**

El 15 de octubre de 1979, se dió lectura en la Cámara de Diputados al proyecto de adición del artículo 3º Constitucional, por el que se agregó un nuevo texto a la fracción VIII y el correspondiente texto de la fracción VIII se corrió a la fracción IX. Fue publicada en el Diario Oficial, el 28 de enero de 1980.

#### **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 3º ...*

*VIII.- (La fracción cambia a la IX)*

#### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 3º ...*

*VIII.- 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*

## **TEXTO ORIGINAL**

## **TEXTO MODIFICADO**

*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, y*

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin...

IX.- El Congreso de la Unión, con el fin..

## **Comentario**

La adición de esta fracción tuvo por objeto elevar a rango constitucional la facultad de las instituciones de educación superior autónomas por ley para la consecución de los fines y objetivos para las que fueron establecidas, así como preservar su independencia y dejarlas a salvo de toda influencia de los vaivenes políticos gubernamentales; en otro sentido, se reservan a dichas instituciones una serie de facultades para que a través de sus órganos y en ejercicio de su autonomía, determinen las cuestiones relativas al autogobierno, a las académicas y a las financieras.

Entre los antecedentes inmediatos que motivaron al Ejecutivo Federal presentar su proyecto de adición, se encuentra la solicitud que habían

**formulado las universidades, con la finalidad de que se precisaran las modalidades de las relaciones laborales que deberían prevalecer entre las universidades e instituciones de educación superior con sus trabajadores, quienes en los años próximos anteriores las habían puesto en jaque con demandas y pretensiones cuya respuesta, en ocasiones, se encontraba más allá de sus posibilidades.**

**Al elevarse la autonomía de las universidades a rango constitucional, se abrió un espacio regulado por la Ley Federal del Trabajo a los sindicatos universitarios, vinculados de origen al Partido Comunista Mexicano, quienes pretendieron a través de conflictos laborales, intervenir directamente en las actividades académicas y en la dirección de las universidades públicas.**

## Cuarta modificación

Con fecha 10 de diciembre de 1991, diputados y senadores del Partido Revolucionario Institucional, enviaron a la Cámara de Diputados un proyecto de modificación al artículo 3o. constitucional por el que se deroga la fracción IV, se reforma la fracción primera para pasar a ser las fracciones I y II, y se recorren las fracciones II y III para convertirse en III y IV, reformándose ésta última. Se publica en el Diario Oficial el 28 de enero de 1992.

### TEXTO ANTERIOR

*Artículo 3o. La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia:*

*I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:*

- a) Será democrático,...*
- b) Será nacional, en cuanto ...*

### TEXTO MODIFICADO

*Artículo 3º.- La educación que imparte el Estado-Federación, Estados, Municipios-tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia:*

*I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;*

*II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:*

- a) Será democrático, ...*
- b) Será nacional, en cuanto ...*

**ESTA TESIS NO PUEDE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## **TEXTO ANTERIOR**

*c) Contribuirá a la mejor convivencia ...*

*II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;*

*III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;*

*IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos; ... (se deroga)*

*V a la IX. ...*

## **TEXTO MODIFICADO**

*c) Contribuirá a la mejor convivencia ...*

*III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;*

*IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;*

*Va la IX ...*

## **Comentario**

**Esta reforma fue parte de un proceso que modificó en forma conjunta a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de nuestra Ley Fundamental, que tiene sus orígenes en las nuevas relaciones políticas que el gobierno mexicano ha tenido con la iglesia católica, principalmente, así como la convocatoria que hiciera el Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 1o. de noviembre de 1991, a fin de promover el establecimiento de una nueva situación jurídica que normara la relación iglesia-Estado, así como buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales.**

**Por lo que se refiere a nuestro artículo 3o., se deroga la fracción IV en donde de manera expresa se prohibía a las corporaciones religiosas y ministros de cultos que intervinieran en forma alguna en los planteles donde se impartiera educación primaria, secundaria y normal, así como la destinada a obreros y campesinos, suprimiéndose así la restricción que se tenía impuesta a las corporaciones religiosas para impartir enseñanza educativa en las áreas señaladas, ampliándose al mismo tiempo a todos los particulares la oportunidad de impartir educación a todos los niveles. Por otra parte, se deroga la facultad discrecional del estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares.**

## **Quinta modificación**

El 18 de noviembre de 1992, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma del artículo 3o. y del 31 de la Constitución. Durante el dictamen, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación informaron que tenían en estudio otras iniciativas vinculadas con la educación, presentadas con antelación por diversas fracciones parlamentarias; el estudio globalizado de los proyectos dieron por resultado la adición al artículo 3º con un primer párrafo y al párrafo primero original, se reformó para pasar a ser segundo. Además, se reforman las fracciones III a la VII y se recorren en su orden las fracciones VIII y IX para pasar a ser VII y VIII. La reforma es publicada el 5 de marzo de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

### **TEXTO ORIGINAL**

*Artículo 3º.- La educación que imparte el Estado-Federación, Estados, Municipios-tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia:*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.*

*La educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia:*

## TEXTO ORIGINAL

I. ...

II. ...

III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

V.- El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;

## TEXTO MODIFICADO

I. ...

II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

## **TEXTO ORIGINAL**

**VI.- La educación primaria será obligatoria;**

**VII.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;**

**VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley ... y**

**IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República ....**

## **TEXTO MODIFICADO**

**VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:**

**a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y**

**b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;**

**VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley ... y**

**VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República ....**

## **Comentario**

**Mediante esta reforma se establece la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, precisando con mayor claridad el derecho de todo mexicano a la educación; la obligación de cumplirla, la obligación del Estado a impartirla y la obligación de los padres a enviar a sus hijos o pupilos a cursarla. Durante los debates se afirmó que el propósito de la reforma era proporcionar elementos para la autorrealización y autoayuda, así como una forma de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades educativas. El acceso a la enseñanza secundaria con carácter obligatorio para toda la población, sin perjuicio de la obligación de los padres de enviar a sus hijos acudan a las escuelas, en los términos de la fracción I del artículo 31 de la Constitución, permitirá formar mejores generaciones de mexicanos, al recibir educación orientada a afirmar los conceptos de democracia, nacionalismo, aprecio por la dignidad de la persona y del interés general de la sociedad, ideales de fraternidad e igualdad, valores que harán despertar en el ciudadano el sentimiento de pertenencia a una patria soberana, independiente y unida.**

**De las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal y los representantes de las fracciones parlamentarias, se encontraron las convergencias siguientes:**

- a) El derecho de todo mexicano a recibir educación.**
- b) La obligación del Estado Mexicano a brindar educación preescolar, primaria y secundaria.**

- c) La obligatoriedad universal de cursar, además de la primaria, la secundaria.
- d) Elevar a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal para determinar planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal en todo el territorio nacional.
- e) Proporcionar un medio de defensa a los particulares que pudieran ser afectados por la negación o retiro de la autorización para impartir enseñanza, así como el desconocimiento oficial de validez a los estudios impartidos en escuelas privadas.
- f) El cambio de la idea de grados, referida a un ciclo o periodo escolar por el de modalidades, amplía genéricamente aquel término con mayor propiedad gramatical.
- g) La ampliación del deber de padres y tutores como consecuencia de la nueva obligación de mandar a sus hijos a cursar la secundaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 31, fracción I de la Constitución.
- h) Se conserva en el artículo 3o., los conceptos de que educación pública deberá ser laica y gratuita, así como la responsabilidad de cuidar que las escuelas privadas estén dentro del sistema que integra a la educación nacional.

Los debates enriquecieron el proyecto del Ejecutivo, resultando en esencia el dictamen de ocho iniciativas, mismas que en un esfuerzo de concertación en la pluralidad por parte de todas las fracciones parlamentarias, dieron por fruto una rica reforma.

## **B. ADICIONES Y REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN MATERIA LABORAL**

Desde el 5 de febrero de 1917, fecha de la promulgación de nuestra Ley Fundamental, el artículo 123 se ha modificado en 19 ocasiones. De ellas, 17 fueron por iniciativas del Ejecutivo Federal, una por miembros de la Cámara de Senadores y otra más por diputados del congreso de la Unión. Las razones por las que este precepto se ha transformado en tantas ocasiones se debe "... a que los factores reales de poder económico y político-social del proceso industrial, responden en su organización y funcionamiento a criterios de modernidad, tanto en lo que se refiere a los empresarios (organizados en cámaras u otras organizaciones), como a los líderes de los trabajadores de esas empresas (organizados en sindicatos pertenecientes a centrales obreras). Personas e instituciones que consideran que la forma más adecuada de resolver sus conflictos de intereses, compatibles en términos generales dentro del sistema, es mediante la adecuación de la norma jurídica a la realidad cambiante. Creencia de la sociedad industrial, en proceso de modernización, en la necesidad de definir con certeza los distintos intereses en juego para su seguridad jurídica."<sup>30</sup>

Asimismo, manifiesta el doctor Molina Piñeiro que el hecho de que el mayor número de iniciativas de reformas al artículo 123 hayan sido presentadas por el Ejecutivo Federal, puede considerarse como un ritual por el que se demuestra la estrecha relación entre los factores reales del poder económico-industrial-moderno y el poder formal (Presidencialismo de Derecho). En dicha relación se puede considerar, además, la existencia de

---

<sup>30</sup> Molina Piñeiro, Luis J., "Tres Aspectos Teóricos del Mecanismo de Reforma Constitucional en México", en Revista Mexicana de Justicia, Núm. 12, Vol. II, mayo-junio, Ed. Procuraduría General de la República, p. 106.

**canales efectivos de comunicación y/o presión entre los representantes de los intereses empresariales y obreros, y el Presidente de la República.**

**Lo anterior, es sin menoscabo del vehículo entre el populismo y el paternalismo presidencial, cuyo origen se encuentra en la creencia social de los grupos marginados y semimarginados del país, de que la solución de los conflictos de orden jurídico dependen de la voluntad y decisión del Ejecutivo Federal.**

**Los antecedentes legislativos en materia laboral en nuestro Derecho Mexicano los encontramos en el siglo pasado, cuando en el Constituyente de 1857, Ignacio Ramírez pugnó porque los trabajadores participaran en la partición de las utilidades de las empresas. Durante este siglo, antes de que la norma constitucional en materia laboral se reglamentara, diversas entidades federativas elaboraron su legislación del trabajo local.**

**Desde el mes de octubre de 1928 pidieron, algunos diputados, la reglamentación del artículo 123 constitucional porque resultaba imperiosa la necesidad de contar con un instrumento legal eficaz para su aplicación en la solución pacífica de los constantes conflictos laborales. Por tal motivo, se propuso reformar a los artículos 73, fracción X, a fin de que el Congreso de la Unión pudiera legislar en materia laboral para toda la República, así como al preámbulo y a la fracción XXIX del 123 de la Constitución.**

## **Primera modificación**

El 25 de julio de 1929 se dió lectura a la exposición de motivos que el Presidente Don Emilio Porte Gil presentó con su proyecto de iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 73, así como del párrafo introductorio y la fracción XXIX, del artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Art. 73...*

*X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Art. 73...*

*X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponda a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.*

## **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo."*

*XXIX.- Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.*

## **TEXTO MODIFICADO**

*\*Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo."*

*XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos;*

## **Comentarios**

La iniciativa del C. Presidente de la República, Emilio Portes Gil, fue presentada a la Cámara de Senadores el 29 de julio de 1929.

Mediante esta reforma, se privó a las legislaturas de los estados de la facultad de legislar en materia laboral, reservándose la exclusividad a la federación. Asimismo, jurídicamente se crea un sistema de seguridad social, obligatorio y general, en sustitución de las buenas intenciones que hasta en ese entonces existían por parte de los patrones, e incluía, dentro de la Legislación del Seguro Social, los seguros de invalidez, vida, cesantía,

**enfermedad y accidentes. Ambas modificaciones fueron reglamentadas hasta 1931 y 1943, respectivamente, mediante la expedición de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social.**

**Durante la discusión, se mencionó que hasta ese momento sólo algunos estados de la República habían expedido leyes en materia de trabajo (destacando los códigos laborales de Veracruz, en 1914, y Yucatán, en 1915), y éstos eran tan desemejantes, disímolos y, en ocasiones tan contradictorias, que por sí solas hacían imposible, por la natural concurrencia económica, el desarrollo integral y armónico de la industria nacional. Así, las industrias que por su naturaleza afectaban la economía general del país como las de transportes terrestres y marítimos, las mineras y las de hidrocarburos que, estando sujetas a las mismas normas económicas y legislativas de producción, no se podían concebir para ellas tantas leyes de trabajo como Estados tiene la República. Por lo que respecta a las industrias consideradas locales, por no afectar como las otras de una manera absoluta a la economía general del país, era perjudicial dejarlas bajo diversos estatutos o legislaciones, porque se promovía que las industrias ubicadas en Estados con normas legislativas estrictas huyeran hacia aquellas entidades con normas benévolas, lo que podía ocasionar diferencias económicas y políticas, de consecuencias perjudiciales para la República.**

## **Segunda modificación**

La iniciativa de reforma a la fracción IX, fue presentada ante la Cámara de Diputados el 12 de septiembre de 1933 por el Ejecutivo Federal, y fue publicada el 4 de noviembre del mismo año.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Art. 123...*

*IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación de las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por Comisiones Especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Art. 123...*

*X.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por Comisiones Especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas Comisiones, el salario mínimo será fijado por la Junta Central de conciliación y Arbitraje respectiva;*

## **Comentario**

Con esta reforma se regula el procedimiento para fijar el salario mínimo para las zonas económicas del país; el organismo responsable de fijarlo y la participación de utilidades. También, se abre la posibilidad de que la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de cada Estado establezca el salario mínimo a falta de integración de las comisiones especiales. Al proyecto se le dispensó de todo trámite y se aprobó por unanimidad, prácticamente sin discusión, haciéndosele sólo ajustes para evitar que los patrones lo hicieran fracasar a través del juicio de amparo.

### **Tercera modificación**

A iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, el 29 de abril de 1938 de reforma de la fracción XVIII, fue presentado ante la Cámara de Senadores el proyecto de reforma mediante la cual se suprime la parte final. Fue publicada el 31 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.

#### **TEXTO ANTERIOR**

Art. 123 ...

*XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos fabriles que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados del Ejército Nacional;*

#### **TEXTO MODIFICADO**

Art. 123 ...

*XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllas pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno;*

## **Comentario**

Al suprimirse el final de la fracción, queda deca sin efecto la alusión de excepción a los obreros de establecimientos fabriles militares. Entre las razones del cambio, se dijo que contravenía al llamado "Estatuto Jurídico".

El proyecto, fue aprobado por los Senadores tal y como fue presentado por el ejecutivo, y cuando fue presentado el dictamen ante la Cámara de Diputados prácticamente no generó discusión entre los miembros, quienes lo hicieron suyo y sin ninguna impugnación lo aprobaron.

## Cuarta modificación

Por iniciativa del Ejecutivo Federal, el 7 de noviembre de 1941 se presenta ante la Cámara de Diputados el proyecto de adición a la fracción XXXI, del 123, cuyo texto se traslada de la Fracción X del 73 Constitucional. Se publica en el Diario Oficial Federación el 18 de noviembre de 1942.

### TEXTO ANTERIOR

*Artículo 73 ...*

*fracción X.- La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a la autoridad de los Estados de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera; minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva.*

### TEXTO MODIFICADO

*Artículo 123 ...*

*fracción XXXI.- La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a la autoridad de los Estados de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera; minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva.*

## **Comentario**

**Se consideró que la competencia y jurisdicción de la Federación para legislar de manera exclusiva en materia de trabajo era preferible, más propio y técnico que estuviese en el capítulo "*Del Trabajo y de la Previsión Social*" de la Constitución y no en el relativo a las facultades del Congreso, razón por la que se traslada el texto de la fracción X del 73 a la fracción XXXI del 123.**

## Quinta modificación

El 14 de diciembre de 1959, a iniciativa del Ejecutivo Federal, Adolfo López Mateos, se presenta ante la Cámara de Diputados la iniciativa de modificación del artículo 123, consistente en la reforma del párrafo inicial del Apartado A y la adición del Apartado B, con catorce fracciones. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

### TEXTO ANTERIOR

*Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.*

*A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...*

*I ... a la XXXI ...*

### TEXTO MODIFICADO

*Artículo 123.- 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.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...*

*I... a la XXXI ...*

*B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:*

*I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán*

## **TEXTO ORIGINAL**

## **TEXTO MODIFICADO**

*extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;*

*II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;*

*III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;*

*IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.*

*En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;*

*V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;*

*VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;*

## **TEXTO ORIGINAL**

## **TEXTO MODIFICADO**

*Vii. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;*

*Viii. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;*

*ix. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.*

*En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;*

*x. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;*

## **TEXTO ORIGINAL**

## **TEXTO MODIFICADO**

*XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:*

*a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.*

*b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.*

*c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.*

*d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.*

*e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.*

*f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;*

## **TEXTO ORIGINAL**

## **TEXTO MODIFICADO**

*XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.*

*Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*

*XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;*

*XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."*

## **Comentario**

A la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores, se le hicieron sólo pequeñas modificaciones en su redacción para mejor estilo y congruencia gramatical. Mediante esta adición, se incorporan al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, así como de los gobiernos del Departamento del Distrito Federal y de los territorios federales, disposiciones que fueron reglamentadas por la

**Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en materia de seguridad social, por la ley del ISSSTE.**

El origen del Apartado B se encuentra en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado el 5 de diciembre de 1938 por el General Lázaro Cárdenas y modificado el 4 de abril de 1940, instrumento que normó las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores. A la fecha, las intenciones de compatibilizar las prioridades públicas con los derechos laborales no ha sido fácil, de tal hecho se desprende que a la fecha no hayan firmado autoridades y trabajadores un contrato colectivo de trabajo. Por otra parte, el titular de cada dependencia tiene el derecho de formular las "Condiciones Generales de Trabajo", teniendo a su cargo oír la opinión de los trabajadores sin la obligación de incorporar sus demandas, sugerencias u observaciones al documento que norme sus relaciones con la dependencia.<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Ramírez Reynoso, Braulio, Comentario al Artículo 123 Constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, pp. 304 y ss.

## **Sexta modificación**

El 19 de diciembre de 1960, la Cámara de Senadores envió a la de Diputados una iniciativa de reforma a la fracción IV del Apartado B del 123 constitucional, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 123 ...*

*Apartado B*

*Fracción IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.*

*En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123 ...*

*Apartado B*

*Fracción IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.*

*En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;*

## **Comentario**

A once días de publicada la adición al artículo 123, con el Apartado B, la Cámara de Diputados recibió de la de Senadores el proyecto de reforma que tiene por finalidad corregir la omisión de una frase que no se incluyó en la reforma del 5 de diciembre de 1960 que, de no haberse hecho, hubiera provocado conflictos en las relaciones obrero-patronales de distintas regiones del país, ya

que el texto resultaba una disparidad literal y no sólo formal, que implicaba trascendencia especial ya que en la minuta del Senado aparecen agregados al final del párrafo correspondiente las palabras "*en el Distrito Federal*".

Mediante la reforma, se corrige la frase omitida y se agrega "*y en las entidades de la República*", ya que si el salario mínimo que rige en el Distrito Federal se tomara como base para establecer los sueldos mínimos de los trabajadores que prestan sus servicios a la federación en las distintas entidades de la República, se tendrían consecuencias adversas y perturbadoras a las economías locales, independientemente del aumento presupuestal para la federación que, en el caso de las obras públicas cuyo costo debe ser recuperado mediante cuotas pagadas por los usuarios, la disparidad de salarios operaría en forma adversa a los beneficios que se buscan. Cuando se estableció en el artículo 123 el factor regional en el régimen de salarios, se consideró el aspecto económico que podría crearse en el desarrollo de las regiones, por lo que se pretendió lograr un equilibrio entre el ingreso individual y el entorno local, y evitar conflictos económicos contrarios a los intereses de los trabajadores de la región con salarios más bajos.

Al establecerse en la reforma el concepto: "*entidades de la República*", debe entenderse que quedan comprendidos los territorios federales, mismos que en 1974 fueron elevados al rango de Estados.

## **Séptima modificación**

El 27 de diciembre de 1961, el Presidente de la República presentó a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma a las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del Apartado A del artículo 123 constitucional. Al día siguiente fue turnada a la Cámara de Diputados. La que después de ser discutida y aprobada conforme al procedimiento constitucional, fue publicada el 21 de noviembre de 1962.

### **TEXTO ORIGINAL**

*Artículo 123 ...*

*Apartado A...*

*Fracción II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;*

*Fracción III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123 ...*

*Apartado A...*

*Fracción II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas para las mujeres y los menores de dieciséis años; el trabajo nocturno industrial para unas y otros; el trabajo en los establecimientos comerciales, después de las diez de la noche para la mujer y el trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;"*

*Fracción III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y los menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas;*

## TEXTO ORIGINAL

*Fracción VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación de las utilidades que será regulada como indica la fracción IX;*

*Fracción IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por Comisiones Especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas Comisiones, el salario mínimo será fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva;*

## TEXTO MODIFICADO

*Fracción VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.*

*Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.*

*Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.*

*Los salarios mínimos se fijarán por Comisiones Regionales, integradas con representantes de los Trabajadores, de los Patronos y del Gobierno y serán sometidos para su aprobación a una Comisión nacional que se integrará en la misma forma prevista para las Comisiones Regionales;\**

*Fracción IX.- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:*

*a).- Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;*

## **TEXTO ORIGINAL**

## **TEXTO MODIFICADO**

*b).- La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;*

*c).- La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen;*

*d).- La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;*

*e).- Para determinar 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 correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;*

*f).- El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.*

### **TEXTO ORIGINAL**

*Fracción XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resultare del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;*

*Fracción XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio pro falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Fracción XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;*

*Fracción XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá*

## TEXTO ANTERIOR

*Fracción XXXI.- La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera; minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva;*

## TEXTO MODIFICADO

*eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;*

*Fracción XXXI.- 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 asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, 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 a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la Ley respectiva;*

## **Comentario**

a).- Las reformas a las **fracciones II y III** tienen como fin proteger a la niñez y a la adolescencia, al prohibir el trabajo de los menores de 16 años después de las 22 horas y el empleo general de los menores de 14.

Estas medidas, conjuntamente con la enseñanza elemental obligatoria, pretenden establecer bases para formar una juventud más capaz y preparada, para bienestar personal y en beneficio de los intereses de la colectividad.

b).- El salario mínimo, objeto de reforma en la **fracción VI**, busca que su fijación sea suficiente para cubrir las necesidades de carácter material, social y cultural, así como para proveer lo requerido para la educación obligatoria de los hijos del trabajador, considerado como jefe de familia.

Considerado el salario mínimo como aquel suficiente para que el trabajador satisfaga sus necesidades fundamentales, que le permitan vivir con decoro y aún para la satisfacción de placeres honestos, tanto de él como de su familia, ha quedado más como buen deseo que una realidad.

Para la fijación del salario mínimo, fueron creadas comisiones mixtas que en forma transitoria y accidental, podríamos decir, cada dos años se reunían con los sectores obrero y patronal, bajo la autoridad de las juntas de conciliación y arbitraje. Estas juntas, sin ningún elemento económico firme y sin conocimiento de las situaciones económicas de las regiones, se

desentendían o simulaban, el cumplimiento de sus obligaciones, aceptando que se señalara un salario mínimo siempre insuficiente. Podemos agregar que hasta la fecha, el salario mínimo continúa siendo insuficiente para los trabajadores, llámense de la iniciativa privada o del sector público. La situación económica del país ha propiciado que el trabajo realizado cada vez tenga menor valor real, lo que ha ocasionado mayor miseria en la población.

A través de esta reforma, se propuso la creación de una comisión nacional de funcionamiento permanente, con la obligación de allegarse de elementos estadísticos y económicos necesarios; así como información de las zonas económicas, de las posibilidades y de las necesidades de la población, a fin de lograr que el salario mínimo llegue a ser eficaz realidad; protección que la Revolución consignó en el artículo 123 y que no ha cumplido con su objetivo, pues el salario mínimo que cada año se establece no ha sido suficiente para vivir con la dignidad y el decoro al que todo trabajador tiene derecho.

c).- Respecto a la anterior **fracción IX**, fue letra muerta por la imposición de intereses que sirvieron para obstruir el disfrute del derecho que tiene el que coadyuva a los intereses de los industriales. La participación de utilidades, no fue realizable durante 45 años por falta de reglamentación, así como por obstrucciones patronales, de industriales interesados en sustraer los beneficios del proletariado, que actuaron como cuña de oposición para impedir que la reglamentación se hiciera realidad. Mediante esta reforma, se establece la participación en las utilidades para el obrero y señala normas para su reglamentación, cuidando de hacer justicia al proletariado mediante el disfrute

de un derecho que durante mucho tiempo se difirió su cumplimiento, sin desatender el fomento al desarrollo industrial y a la obtención de un interés razonable y alentador al capital.

Para tal efecto, se consideró el establecimiento de una Comisión Nacional integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno para fijar y, en su caso, revisar el porcentaje de utilidades para su reparto entre los trabajadores; sistema que, como se consigna, no implica facultad para que los trabajadores intervengan en la dirección o administración de las empresas, pero viene a cumplir una destacada misión de justicia social y de equilibrio entre los factores de la producción que, por su calidad y conciencia progresista, es digna del más positivo comentario.

d).- En relación a la reforma de las **fracciones XXI y XXII**, se pretende la protección de un derecho básico del hombre que labora, el de la estabilidad en el trabajo que, aunque en apariencia simplista, es protección que asegura el disfrute de las otras conquistas y beneficios que las leyes asignan.

Durante los debates se afirmó que es práctica común, en México y en todos los países del mundo, que los patronos aprovechen la energía que durante una vida de esfuerzo ha proporcionado el trabajador al servicio del patrón o de la empresa, y que después de ello busque deshacerse de él, cuando no está ya en aptitud de reivindicarse en el orden económico. Es por ello que se deshace de sus ancianos, los despide de su empleo y, de acuerdo con una errónea interpretación que la Suprema Corte hizo de la **fracciones XXI**

y XXII, los patrones podían optar por entregar simplemente una indemnización y sustraerse así de la demanda para reinstalar al trabajador en su empleo.

Por otra parte, cuando los trabajadores llegaban a tener dirigentes honestos, que se empeñaban en luchar por la superación de los niveles de vida de sus representados, de obtener mayores avances, de reclamar injusticias, encontraban los patrones un instrumento para aplacarlos, para quitar a los dirigentes molestos, porque les resultaban un problema que les exigieran respeto a los derechos e intereses de los laborantes.

Mediante estas reformas, se logró que el patrón que despidiera a un obrero sin causa justificada; por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita está obligado, a elección del trabajador afectado, a cumplir con el contrato de trabajo que tiene celebrado con el mismo, reinstalándolo en su puesto o, sólo si el trabajador opta por ello, a indemnizarlo en los términos constitucionales.

Por otra parte, en el orden técnico jurídico resultaba inaceptable que el patrón pudiera despedir injustificadamente y a su libre arbitrio a sus trabajadores y que quedara a su voluntad modificar o cambiar la naturaleza de la acción de reinstalación que pidiera en su demanda el trabajador agraviado, para sustituirla por una obligación de pago.

Mediante esta medida, se buscó fortalecer un derecho que había sido burlado reiteradamente por los patrones, a fin de garantizar al trabajador estabilidad en su empleo. Todas las demás protecciones no tendrían razón de

ser si el que trabaja nunca pudiera tener la seguridad de contar con su empleo que, en muchas ocasiones, es fuente única de ingresos para su familia.

e).- Finalmente, con la reforma a la **fracción XXXI** se agrega algunas de las ramas de la industria más importantes en el orden económico nacional al ámbito de la exclusiva competencia federal. En la exposición de motivos, se justificaba la necesidad de establecer un criterio uniforme, con una unidad de acción y trámite eficaz y expedito; que consolidara la fortaleza, tanto de trabajadores como de industrias fundamentales de México para seguridad del proletariado y del desarrollo y fortalecimiento de las mismas, a las que se agregaban las siguientes: la petroquímica; la minería y la siderúrgica, con todas sus variantes, y la del cemento.

De esta miscelánea de reformas, la que causó mayor impacto en la sociedad, principalmente patronal, fue la fracción IX. Aún no había sido aprobada la reforma por la Cámara de Diputados y ya los patrones, a través de sus dirigentes, querían sembrar la duda entre la sociedad. Se "preguntaban" si, al hacerse efectivo el reparto de utilidades, cesarían las revisiones de los contratos de trabajo cada dos años o, por mejor decir, cesarían los aumentos de salario cada bienio; decían que "si los trabajadores iban a estar a las ganancias deberían también estar a las pérdidas de las empresas". Y si ese era el caso, entonces no tendrían por qué pedir aumento de salario como acostumbraban con cada revisión, ya que los trabajadores recibirían un incremento en sus salarios cuando hubiese ganancias.

Es claro que esa posición significaba una punta de lanza que pretendía sembrar dudas entre los trabajadores sobre si se tendrían más desventajas que ventajas al ejercer su derecho a la participación de utilidades.

México es un país cuyo sistema económico se caracteriza por el alto rendimiento del capital, los bajos salarios, los impuestos benignos y los precios arbitrarios. Este cuadro ilógico, que corresponde a una situación de crecimiento difícilmente controlable y sólo parcialmente controlado, hace que haya un grave desequilibrio y monstruosa iniquidad en el reparto de las utilidades, porque vuelve, mediante fenómeno anticíclico, más ricos a los menos y más pobres y numerosos a los más. Se mantiene a la mayoría de la población en condiciones de opresiva miseria con estorbo del desarrollo industrial y comercial, puesto que un pueblo mal pagado no puede comprar las mercancías que sus industrias producen.

Este nuevo derecho que, en un principio, se pretendió utilizar como instrumento para quitar a los trabajadores otras conquistas en compensación, se impuso a todas las corrientes opositoras. No se quería entender que el ejercicio de este derecho no implicaba dar algo a cambio sino que se refiere a una conquista de la clase trabajadora, que busca lograr un reparto menos imperfecto del ingreso nacional a fin de dar mayor capacidad adquisitiva a los consumidores que, en su mayoría, son asalariados.

Mediante el establecimiento de la Comisión Nacional Tripartita, se determinan lineamientos para fijar el porcentaje de las utilidades a repartir, las formas de modificarlo, previa investigación del estado de la economía, de las

exigencias de desarrollo de las empresas, del derecho del capital a percibir una ganancia o interés justo, así como de la necesidad de mantener ritmos de inversión y reinversión determinados.

La participación de utilidades no constituye un derecho del trabajador a negociar con su patrón en el seno de un organismo municipal, sino que instituye un nuevo derecho, sin negociaciones obrero-patronales y con un tabulador nacional. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los industriales han buscado y encontrado diversos mecanismos para evadir su cumplimiento.

En la misma fracción, se dice que el derecho al reparto de utilidades no autoriza al trabajador a intervenir en la administración de la empresa, pero consideramos que tampoco la excluye sino que deja abierta la ley constitucional a la ley secundaria, o a los contratos colectivos de trabajo, el acceso hacia nuevas formas de coordinación.

Es deseable el día en que haya la suficiente madurez, tanto de patronos como de trabajadores, y la confianza recíproca suficiente que permitan establecer consejos técnicos obreros, en donde el obrero coadyuve a evitar la disminución de utilidades, manteniendo una productividad conveniente. Mediante estos consejos, se podrían tener el punto de vista del brazo que crea y la iniciativa de la cabeza que conduce en una empresa común.

Incorporar esta novedad en la Constitución hubiera sido extemporáneo y posiblemente contraproducente. Sin embargo, no se debe perder de vista que

queda abierto el camino para la creación de consejos técnicos, para que la participación de utilidades se complemente con el consentimiento de las empresas, permitiendo al trabajador participar en la administración de la empresa. Mientras no se tenga dicho acceso, el trabajador carece de armas técnicas para acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a manifestar su inconformidad por la declaración de utilidades gravables manifestada por la empresa, ya que la participación en las utilidades depende de lo que el patrón declare.

Por tanto, el oponerse, el cuestionar la declaración patronal no tiene fundamento si los trabajadores no fincan su inconformidad en el conocimiento técnico contable de la empresa, porque no pueden simplemente decir que les parece que el patrón declaró pocas ganancias.

## Octava modificación

El 24 de diciembre de 1971, el Ejecutivo Federal, envió a la Cámara de Diputados el proyecto de iniciativa de reforma a la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972.

### TEXTO ANTERIOR

*Artículo 123.- ...*

*Apartado A ...*

*Fracción XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunicad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;*

### TEXTO MODIFICADO

*Artículo 123.- ...*

*Apartado A ...*

*Fracción XII.- 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.*

## TEXTO ANTERIOR

## TEXTO MODIFICADO

*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 patrones, 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 primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad;*

## Comentario

El mandato constitucional en materia de vivienda, se dice que nunca se cumplió. Toda vez que de hecho se trasladó la obligación a los consumidores y a los mismos trabajadores, puesto que los patrones recuperaban su aportación al sumarla a los costos.

La obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, sin que pudieran exigir en contraprestación cantidad superior al medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas no resolvió el problema de proporcionar vivienda digna a los trabajadores. Mediante esta reforma, se modificó el mecanismo establecido por la obligación patronal de aportar, a un fondo nacional de vivienda, un porcentaje sobre el

salario del trabajador que permitiera instrumentar un sistema de financiamiento para que los trabajadores pudieran obtener créditos habitacionales. La Ley Federal del Trabajo y la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores regulan el funcionamiento de la entidad llamada: INFONAVIT.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se reconoce que el mandato constitucional no había tenido cumplimiento satisfactorio durante su prolongada vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encontraban para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supone dotar de viviendas a sus trabajadores.

Para resolver en forma gradual el problema, se establecieron diversas fórmulas: las empresas que no dispusieran del número suficiente de viviendas para sus trabajadores deberían celebrar con éstos convenios en los que se establecieran las modalidades para su cumplimiento; también se previó que en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

La intención de esta iniciativa fue afrontar, globalmente, el problema de la vivienda e incorporar los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión que tuvieran las empresas o de su ubicación geográfica. Con ello se buscaba eliminar la limitación por la que sólo estaban obligadas a proporcionar habitaciones las empresas con nóminas de más de 100 trabajadores.

La creación de un fondo nacional no sólo permitiría cumplir el objetivo que se propuso el constituyente de 1917 sino que, además, facilitaría a los trabajadores la adquisición en propiedad de casa habitación y la integración de un patrimonio familiar, manteniéndolos al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de alguna empresa determinada o al cambio de patrón, al mismo tiempo que se amplía substancialmente el número de las personas beneficiadas.

El plan comprendía no sólo construir viviendas nuevas sino regenerar a las actuales, así como el mejoramiento permanente de las que se edificasen. Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas urbanizadas como el desarrollo de futuras, mediante la construcción de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podría coordinarse con otras instituciones públicas a fin de ampliar los servicios públicos; el desarrollo armónico de ciudades y evitar en lo posible los largos traslados de los trabajadores desde sus centros de trabajo a sus domicilios y viceversa.

El efecto multiplicador de las inversiones, canalizadas hacia la construcción de viviendas ha provocado efectos favorables en nuestra economía, al crear fuentes adicionales de trabajo para los sectores de bajos ingresos y, por consiguiente, una mayor demanda de artículos de consumo de nuestro mercado interno. Entre otras consecuencias, no se pensó en el incremento exagerado de los precios de materiales de construcción, sin que a la fecha esté resuelto el problema habitacional de los trabajadores.

## Novena modificación

Con fecha 29 de septiembre de 1972, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa enviada por el señor Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, mediante la cual se reforma al inciso "f" de la fracción XI, del Apartado "B", y se le adiciona un párrafo segundo a la fracción XIII del artículo 123 constitucional.

### TEXTO ANTERIOR

*Artículo 123 ...  
Apartado B  
Fracción XI...*

*Inciso f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;*

### TEXTO MODIFICADO

*Artículo 123 ...  
Apartado B  
Fracción XI...*

*Inciso f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la 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 para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

## TEXTO ANTERIOR

*Fracción XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;*

## TEXTO MODIFICADO

*Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.*

*Fracción XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.*

*El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;*

## Comentario

El motivo de esta reforma fue equiparar el derecho de los trabajadores al servicio del Estado con el derecho de los trabajadores al servicio de las empresas privadas. Durante el mismo año, el primero de mayo para ser exactos, se inauguró el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, creado en beneficio de los trabajadores sujetos a la Ley Federal del Trabajo. Por ello, a fin de que la clase trabajadora tuviera un trato igualitario, era necesario hacer extensiva esa prestación a los servidores públicos regulados por la Ley

**Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del 123 Constitucional.**

**Esta reforma llevó implícito una adición a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante la cual se crea un Fondo de la Vivienda; se establece la obligación del Estado de aportar una cuota a ese fondo; se instituye el beneficio de los trabajadores para la obtención de créditos para sus viviendas y se prevé la posibilidad de descontar, del salario de los trabajadores, cuando se trate del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes de dicho fondo, los que deberán ser aceptados libremente por el trabajador, los que no excederán del 20% de su salario. En el mismo caso de los servidores del Estado, se consideró necesario ampliar esos derechos a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada nacionales.**

**El caudal del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores del Estado sería constituido con la aportación del Estado a razón de un 5% sobre el sueldo de sus servidores, incluyendo a los trabajadores de los organismos descentralizados.**

**El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, tiene la noble finalidad de otorgar créditos para la adquisición o construcción de casas habitación; así como para la reparación de inmuebles o para la cancelación de pasivos adquiridos con anterioridad para los mismos fines. Se estableció que tales créditos causarían interés del 4% anual sobre saldos insolutos. Además, el Fondo tendría el carácter de caja de ahorros en favor de dichos trabajadores,**

**manteniéndose vigentes las obligaciones que en materia de habitación ya tenía la Ley del ISSSTE.**

**El financiamiento estatal en favor de los trabajadores burócratas se reflejó en la creación de dos entidades desconcentradas técnicamente: el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI-Ejército, Armada y Fuerza Aérea.**

## **Décima modificación**

El 3 de septiembre de 1974, el Ejecutivo Federal Luis Echeverría Álvarez envió a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma al primer párrafo del Apartado B, después de ser discutida y aprobada por ambas cámaras, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 123 ...*

*Apartado B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123 ...*

*Apartado B.- "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:"*

## **Comentario**

Como consecuencia de la modificación al 43 constitucional, por el que se erigieron en Estados miembros de la Federación a los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur, era necesario desaparecer de su texto al concepto "*Territorios Federales*" a fin de ser congruente con la nueva disposición en nuestra Ley Fundamental.

## **Decimoprimerá modificación**

El 24 de septiembre de 1974, se dio lectura en la Cámara de Diputados a la exposición de motivos del proyecto de iniciativa de reforma a las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del Apartado "A", y las fracciones VIII y XI inciso "c", del Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Ejecutivo Federal C. licenciado Luis Echeverría Alvarez, envió a la Cámara de Diputados. Fue publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 123 ...  
Apartado A*

*Fracción II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas para las mujeres y los menores de dieciséis años; el trabajo nocturno industrial para unas y otros; el trabajo en los establecimientos comerciales, después de las diez de la noche para la mujer y el trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123 ...  
Apartado A*

*Fracción II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las 10 de la noche de los menores de dieciséis años;*

### **TEXTO ANTERIOR**

*Fracción V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;*

*Fracción XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquiera edad no serán admitidas en esta clase de trabajo;*

*Fracción XV.- El patrón estará obligado a observar, en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Fracción V.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable que signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;*

*Fracción XI.- Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.*

*Fracción XV.- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso*

### **TEXTO ANTERIOR**

*trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;*

*Fracción XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;*

*Fracción XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;*

*Fracción XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.*

*En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;*

*Fracción XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores y sus familiares;*

## **TEXTO ANTERIOR**

### **Apartado B**

*Fracción VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;*

### *Fracción XI.- ...*

*c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;*

## **TEXTO MODIFICADO**

### **Apartado B**

*Fracción VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;*

### *Fracción XI.- ...*

*c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;*

## **Comentario**

Mediante esta reforma, correlativa a la modificación de los artículos 4, 5 y 30 "B" de nuestra Ley Fundamental, se establecen los lineamientos para normar las jornadas de trabajo nocturno, se prohíben las labores insalubres o peligrosas para menores de dieciséis años y se regula la situación de las mujeres trabajadoras y el trabajo extraordinario, entre otros aspectos.

**Por lo que corresponde al Apartado A, las modificaciones refieren:**

a) En la fracción II, se establece que la jornada de trabajo nocturno será de siete horas y se prohíben las labores insalubres, peligrosas o industriales y cualquier trabajo nocturno a menores de dieciséis años;

b) En la fracción V se regula la situación de la mujeres trabajadoras durante el embarazo y la lactancia;

c) Mediante la fracción XI, inciso "c)", se establecen lineamientos para regular el trabajo extraordinario, señalando su periodicidad máxima y tiempo de duración, así como el porcentaje de salario a cubrir por estos trabajos. Consideramos que es el precepto del 123 que más se incumple con beneplácito de los trabajadores, ya que es una vía por la que obtienen mayores ingresos por su trabajo;

En la fracción XXV, se establece a favor de los trabajadores el derecho de colocación, a cargo de oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier institución oficial o particular;

En la fracción XXIX se determinan los lineamientos para que en la norma reglamentaria se dicten lo necesario en materia de seguridad social para los trabajadores campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

**Por lo que respecta al Apartado B:**

a) En la fracción VIII, se establecen los derechos de escalafón a favor de los trabajadores burócratas;

b) En la fracción XI se establecen derechos de las mujeres trabajadoras al servicio del Estado, especialmente durante los periodos de embarazo o lactancia.

**Comentario general**

Las reformas se orientan a reconocer la igualdad jurídica laboral entre el hombre y la mujer. El origen del motivo de esta iniciativa puede encontrarse en las recomendaciones igualitarias formuladas por la Organización de las Naciones Unidas en el año 1967, a través de la declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, así como la proclamación de 1975 como el Año Internacional de la Mujer. Oportunidad que fue aprovechada

por las organizaciones feministas para intensificar la acción tendente a promover la igualdad entre mujeres y varones y lograr su plena integración a los esfuerzos para el desarrollo nacional.

Por otra parte, el anhelo de establecer relaciones igualitarias para el hombre y la mujer se reafirmó en ocasión de la conferencia mundial de población, celebrada en la ciudad de Bucarest, Rumania, en agosto de 1974, en dicho foro México expuso su nueva política demográfica, transmitiendo a la comunidad de las naciones ahí reunidas un mensaje de solidaridad, de fe en el porvenir y la reafirmación de nuestra indeclinable soberanía para adoptar decisiones pertinentes, humanistas e informadas en materia poblacional, entre las que se encuentra la cabal valoración del papel de las mujeres en el desenvolvimiento colectivo.

Esta pretendida igualdad jurídica entre el hombre y la mujer no tendría todas las implicaciones jurídicas si no tuviera su reflejo en el Derecho Laboral. De ahí la solicitud de reforma al artículo 123 en sus apartados A y B.

La proyección social del artículo 123 Constitucional, antes de la reforma, efectivamente dejaba como ciudadano de segunda a la mujer, por lo que si se deseaba generar los satisfactores de una población creciente, se hacía necesario garantizar a todos los ciudadanos las oportunidades de acceso al trabajo y por ende a niveles superiores de bienestar. El trabajo efectivo de todos, tanto hombres como mujeres, es garantía segura de que el desarrollo nacional habrá de ser una tarea de esfuerzos y frutos compartidos y no sólo un falso espejismo de progreso:

Antes de la aprobación de esta iniciativa, algunos ordenamientos restringían el acceso de la mujer a diversas modalidades del trabajo que permanecían como ámbito exclusivo de los varones, y que si bien en épocas anteriores resultaban consecuentes y lógicas en función de la tradición y de nuestro desarrollo, no resultaban compatibles con las circunstancias que definían el perfil económico y social del país. Si a la mujer se le dio igualdad de oportunidad para su educación, no existía motivo o razón para que no tuviera el derecho a realizar el mismo tipo de trabajo que los hombres y con los mismos derechos.

En la nueva legislación, se establece que durante la realización del trabajo de la mujer, sólo se deberán tener las limitaciones y la protección que se deriven exclusivamente por el ejercicio de la maternidad y el cuidado del producto durante los períodos de gestación y lactancia, por lo que no cabe mantener ninguna otra distinción o mal entendida protección a las mujeres, que pudiera ser susceptible de traducirse en actitudes discriminatorias hacia su participación e incorporación al trabajo.

## **Decimosegunda modificación**

El 26 de diciembre de 1974, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de adición a la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 constitucional, por la que se federalizan en materia laboral seis nuevas ramas de la industria. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de febrero de 1975.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Art. 123 ...*

#### *Apartado A*

*Fracción "XXXI.- 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 asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera; minería, 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 a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Art. 123 ...*

#### *apartado A*

*Fracción "XXXI.- 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 asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la función de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, industria automotriz,*

### **TEXTO ANTERIOR**

*empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la Ley respectiva;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos, bebidas envasadas, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o des centralizada por el gobierno federal; empresas que actúan en virtud de un contrato o concesión federal y las Industrias que le sean conexas: empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva;*

### **Comentario**

El Constituyente de Querétaro reconoció originalmente a las legislaturas de los Estados la facultad de dictar normas que regularan las relaciones entre trabajadores y patronos. Entre 1917 y 1929, se promulgaron diversos ordenamientos en materia de trabajo en la mayoría de las entidades federativas, reglamentarios del artículo 123 constitucional, que se aplicaban por las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia.

El Ejecutivo Federal dictó en 1926 y 1927 tres circulares que otorgaron competencia a la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para intervenir en conflictos que surgieran entre los factores de la producción de aquellas ramas consideradas de interés nacional, así como para conocer los conflictos que se suscitaran en zonas marítimas y federales.

Posteriormente, la conveniencia de uniformar la legislación laboral en todo el país motivó que el Ejecutivo Federal promoviera en 1929 la reforma de la fracción X del artículo 73 y del preámbulo del 123 constitucional. En virtud de estas modificaciones, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo. Se estableció, una doble jurisdicción a fin de que la autoridad federal fuese competente para aplicar las normas laborales en aquellas actividades que provinieran de permisos o concesiones otorgadas por la propia federación, en las derivadas del artículo 28 de la Constitución y en las generadas en varias entidades federativas.

De este modo, quedó bajo competencia de las autoridades estatales la atención de los problemas laborales y la vigilancia del cumplimiento de la ley respectiva en las actividades económicas cuya importancia y efectos se consideraran de interés predominantemente local. En cambio, se otorgó competencia a la Federación en aquellas ramas que, por razón constitucional, no podían quedar sujetas a la autoridad local o que por el desarrollo que habían alcanzado tenían influencia sobre la economía general del país. Así, la división de jurisdicciones en materia de trabajo obedece tanto a motivos originales de competencia como a necesidades impuestas por el crecimiento

económico así como a la posibilidad práctica de ejercer la autoridad correspondiente.

Durante la década de 1930, se produjo en la economía del país importantes cambios en las relaciones de producción, principalmente por el reparto agrario y por el rescate de recursos naturales básicos que habrían de ser fundamento de un proceso más amplio de industrialización. La expansión económica y el rápido desarrollo de las organizaciones de trabajadores sugirieron la necesidad de ampliar la competencia federal en materia de trabajo a las empresas que actuaran en virtud de concesión o contrato de la federación, como la cinematografía y las empresas administradas en forma directa o descentralizadas por el gobierno Federal, lo que originó en 1942 una adición a la fracción XXXI.

Durante los 20 años posteriores, se aceleraron las obras de infraestructura y se promovió prioritariamente la actividad industrial. Las consecuencias de este proceso aconsejaron incorporar a la jurisdicción federal, en 1962, 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, así como los productos laminados, a la que se añadió la industria del cemento.

Desde la reforma de 1962, la industria continuó expandiendo su desarrollo económico, el sector industrial se distribuyó por el territorio nacional, presentando heterogeneidad tanto en niveles tecnológicos cuanto en

procedencia de su capital. Es de notarse que el Gobierno Federal propició dicha expansión a fin de que la creciente demanda interna pudiera ser satisfecha con bienes hechos en México y promovió, igualmente, la adopción de tecnologías avanzadas que sustentaran nuestra independencia económica.

Sin embargo, para continuar impulsando la transformación de nuestros recursos naturales, la integración industrial y la creación de fuentes de empleo sin detrimento de los derechos de los trabajadores y de la elevación constante de sus niveles de vida, era menester garantizar dentro de normas de equidad y justicia el equilibrio de los factores de la producción, adecuar las inversiones nacionales y extranjeras a las necesidades de la nueva estrategia y propiciar el robustecimiento de las organizaciones sindicales a nivel nacional, razón por la que se incorporaron a la competencia de las autoridades federales las industrias: automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, así como enlatado de alimentos. Ramas de la industria que habían alcanzado relevancia, así como un interés nacional por la organización y procedencia del capital, por los efectos de sus actividades sobre la formación y su distribución en el territorio nacional.

En contraposición, la facultad federal para legislar en materia laboral se ha engrandecido en detrimento de la facultad de los Estados; con marcada tendencia centralista que, consideramos, siempre ha seguido México en prácticamente todos sus ordenamientos y en toda su política.

## Declinatoria modificación

El 11 de octubre de 1977, se leyó el proyecto de adición a la fracción XIII, del Apartado A, enviada a la Cámara de Diputados por el Presidente José López Portillo. El 8 de noviembre siguiente, durante los debates, la Diputación Obrera presentó una iniciativa complementaria, para adicionar la fracción XII con el texto de la fracción XIII, y como cuerpo de ésta el contenido de la iniciativa presentada. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de enero de 1978.

### TEXTO ANTERIOR

*Artículo 123 ...  
Apartado A*

*Fracción XII.- 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 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*

### TEXTO MODIFICADO

*Artículo 123 ...  
Apartado A*

*Fracción XII.- 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 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*

## **TEXTO ANTERIOR**

*organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, 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.*

*Fracción XIII.- Además, en esos 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 juego de azar. (Se mueve el texto para ocupar la parte final de la fracción XII)*

## **TEXTO MODIFICADO**

*organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, 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 esos 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 juego de azar.*

*Fracción XIII.- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar 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.*

## **Comentario**

**Se eleva a rango constitucional el derecho de la clase obrera a recibir capacitación y adiestramiento profesional a cargo del sector patronal, a fin de fortalecer los derechos de los trabajadores y mejorar las relaciones laborales en favor tanto de trabajadores como de empresas, beneficiarias inmediatas de un trabajo mejor calificado, sin soslayar que la nación en general recibe los beneficios de una producción fundada en el perfeccionamiento de aptitudes, habilidades y conocimientos del trabajador. La capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos son un proceso complejo que incluye, además de los aspectos meramente técnico-pedagógicos, un conjunto de variables socio-culturales de las partes involucradas que pueden y deben traducirse en actitudes positivas de quienes convergen en el desarrollo de la capacitación, sean del sector sindical, empresarial o gubernamental y, por supuesto, de los mismos sujetos de capacitación a quienes se les abre la posibilidad de mejorar el desempeño de su trabajo en condiciones de seguridad y dignidad.**

**Igualmente, se prevé que será de exclusiva competencia de las autoridades federales aplicar las disposiciones sobre la obligación de los patrones para capacitar y adiestrar a sus trabajadores, así como en lo relativa a la materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo, con la modalidad de que las autoridades de los Estados colaborarán con la Federación para la aplicación de dichas medidas en las ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos que establezca la ley reglamentaria.**

## Declmocuarta modificación

El 29 de noviembre de 1977, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se dio lectura en la Cámara de Diputados al proyecto de reforma a la fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional. Se publica la reforma el 9 de enero de 1978 en el Diario Oficial de la Federación.

### TEXTO ANTERIOR

*Artículo 123 ...*

*Apartado A*

*Fracción XXXI.- La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, 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 a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, industria automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos, bebidas envasadas, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma*

### TEXTO MODIFICADO

*Artículo 123 ...*

*Apartado A*

*Fracción XXXI.- La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en 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 a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;*

## **TEXTO ORIGINAL**

*directa o descentralizada por el gobierno federal; empresas que actúan en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas: empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva;"*

## **TEXTO MODIFICADO**

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 grasa 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. Ferrocamiñera;
19. Maderera 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;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

*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*

## **TEXTO ORIGINAL.**

## **TEXTO MODIFICADO**

*federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de la 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.*

## **Comentario**

Fundamentalmente, la reforma consiste en incorporar nuevas actividades al grupo de las ramas industriales sujetas a la exclusiva competencia de la federación, y al cambio de presentación de las mismas, siendo ahora divididas en incisos y numerados. Asimismo, se agrega el último párrafo, en donde se establece la competencia de la Federación en materia de conflictos laborales que afecten a dos o más entidades federativas, así como en los contratos colectivos que sean obligatorios en más de una entidad federativa, y a las obligaciones patronales en materia educativa, capacitación y adiestramiento y seguridad social.

Conforme a este sistema, se respeta la libertad y soberanía de las entidades federativas en todo lo concerniente a su régimen interior, lo que no

impide que cuando se requiera fortalecer el pacto federal, se amplíe el área de competencia de los poderes federales, mediante las correspondientes reformas a nuestra Carta Magna.

De esta manera nuestro artículo 123 constitucional ha sido objeto de diversas reformas, por las que se amplían las facultades de Federación con materias anteriormente reservadas a los Estados. El proceso de federalización se inició en 1929 con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre del mismo año y mediante la cual se consignó como facultad exclusiva federal la expedición de leyes en materia de trabajo, ya que la multiplicidad de ordenamientos en el país presentaba el inconveniente de que relaciones similares quedaban normadas de distinta manera, según el Estado. Posteriormente, con la reforma publicada en el Diario Oficial, el 18 de noviembre de 1942, se adicionó al artículo con la fracción XXXI, conforme a la cual se estableció el sistema de participación de las autoridades federales en la creación de disposiciones en materia de trabajo en diversas ramas y actividades. Este sistema se ha conservado, con las ampliaciones contenidas en las reformas de noviembre de 1962 y febrero de 1975.

El incremento de las facultades federales en materia laboral, primero para legislar y después para aplicar la normatividad de manera exclusiva en nuevas ramas industriales y actividades, obedeció a los requerimientos de uniformar la aplicación de las normas tutelares del trabajo y adoptar criterios comunes, por tratarse de cuestiones de interés nacional que compromete, en última instancia, al bienestar y la seguridad de la unión federal.

Es por ello que se iniciaron los procesos legislativos orientados a incorporar nuevas ramas industriales y actividades a la jurisdicción federal, que, específicamente, hacen referencia a las industrias:

- Química;
- Maderera básica, que comprende la producción en 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 bases de vidrio;
- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
- Automotriz, en lo que se refiere a autopartes mecánicas o eléctricas; y la de
- Alimentos envasados.

Industrias y actividades que, según los estudios socioeconómicos practicados por las autoridades competentes acerca de aspectos básicos como: niveles de producción, tecnología utilizada, personal ocupado, ubicación de los mercados y extensión de líneas de distribución, tienen todos ellos importante papel con repercusión nacional e internacional.

## **Decimoquinta reforma**

Por iniciativa del Ejecutivo Federal, licenciado José López Portillo, el 21 de septiembre de 1982 se presenta en la Cámara de Diputados, un proyecto de adición al artículo 123, por el que se establece que las instituciones bancarias se regirán en cuanto a sus relaciones laborales con sus trabajadores, por lo dispuesto por la fracción XIII bis del Apartado B. Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.

### **TEXTO ORIGINAL**

*Artículo 123.- ...*

*Apartado B.- ...*

*Fracción XIII.- "*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123.- ...*

*Apartado B. ...*

*Fracción XIII. ...*

*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.*

## **Comentarios**

La adición, correlativa a la reforma de los artículos 28 y 73 de la Constitución, es resultado de la nacionalización del Servicio Público de la Banca y Crédito, hecha días antes mediante Decreto Presidencial.

La medida aplicada es considerada por muchos como una decisión populista del Presidente en funciones por la que se echó abajo el ejercicio privado de la banca, al descalificarla por considerarla que no desarrollaba sus funciones en aras del desenvolvimiento económico del país.

Frente a la situación fáctica, se hacía necesario respaldarla mediante la reforma constitucional que, de acuerdo con la exposición de motivos, buscaba:

- Lograr la expansión económica acelerada del país, que a su vez trascendiera socialmente en la eliminación o disminución del empleo;
- Eliminar el desorden económico interno, propiciado por la crisis internacional, pero a su vez fomentado por la actitud especulativa de la Banca Privada y su falta de solidaridad nacional, al contribuir con su labor a la fuga de capitales y recursos del país;
- Eliminar el apoyo bancario a la exportación indiscriminada de recursos mediante remisiones de fondos al exterior;
- Facilitar que el Estado asegure el funcionamiento continuo del servicio de la Banca y el Crédito, en congruencia con las necesidades de la sociedad y no de grupos minoritarios, a través del desarrollo de la administración pública;
- Eliminar el Monopolio de la Banca, pasando a ser en consecuencia una actividad de servicio público, a cargo del Estado;
- Instrumentar constitucionalmente la facultad del Congreso para legislar en materia de Banca y Crédito y determinar el valor relativo de la moneda extranjera, por medio de la modificación del artículo 73 de la Constitución; y

- Regular las relaciones laborales en correspondencia con el proceso de expropiación efectuado, considerando a los trabajadores de la Banca como servidores públicos, por lo que se imponía modificar el artículo 123

El 30 de septiembre de 1982 la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sometió a la consideración del Cámara de Diputados, la aprobación del Dictamen, respaldando la propuesta Presidencial de modificar el artículo 28 constitucional, relativa al Servicio Público de la Banca y el Crédito, al señalar la necesidad de rescatar de manos de los grupos bancarios el ejercicio de esta actividad a favor del Estado, ya que hasta ese momento habían distorsionado el desarrollo económico de la Nación. Por otra parte, el acto administrativo por el que se expropió la Banca, necesitaba su elevación a rango constitucional para atribuir al Estado la facultad de regir y coordinar el desarrollo económico-bancario del país. En consecuencia, con la modificación del artículo 28, se hacía necesario adicionar al artículo 123, a fin de reconocer los derechos de los trabajadores bancarios en materia de salarios, seguridad social, de asociación y huelga, duración de la jornada laboral, ascensos, etc.

Las posiciones en contra del Dictamen estuvieron a cargo, de manera esencial, por representantes de los Partidos Acción Nacional y Demócrata Mexicano, quienes lo rebatieron en todos sus presupuestos. Partiendo de la negación al acto de Expropiación y a su consecuente legitimación Constitucional, es claro, que resulta inaceptable para los detentadores de tal posición, la modificación de los artículos 73 y 123, ya que no sería necesario

transformar el régimen de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios, de mantenerse estos bajo un sistema privado.

Según los opositores al Dictamen, la nacionalización propuesta por el Ejecutivo carecía de justificación y apoyo social, amén de que no contaba con un soporte jurídico y económico que lo respaldara, y que constituía, además, una maniobra de carácter político y partidista para elevar el desacreditado prestigio del Partido Revolucionario Institucional y para desviar la atención de la sociedad de la creciente crisis económica. A pesar del apoyo de algunos diputados a la esencia de la propuesta del Ejecutivo, y no obstante su voto favorable a favor de la Expropiación de la Banca, tuvieron planteamientos que desaprobaron al precepto 123 y su modificación en el sentido contemplado en la iniciativa.

#### **Resumen de los aspectos señalados por los contrarios al Dictamen:**

- a) La nueva regulación de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios, determinaría una intromisión estatal en el movimiento obrero de este importante sector provocando una simbiosis negativa o una confusión de facultades y unidad peligrosa entre el Estado y los trabajadores de esta rama.
- b) La modificación ubicaría a los empleados de la banca en un Sindicato simbólico y decorativo, que prácticamente no mostrara oposición alguna a los dictados estatales, con lo que se desvirtuaría la organización obrera.
- c) Corresponde a los trabajadores bancarios el Derecho a sindicalizarse libremente bajo los términos más amplios, flexibles e independientes que se

contemplan en el Apartado A del precepto constituyente y no como en la propuesta sometida a debate.

d) La propuesta coartaría el ejercicio democrático del derecho laboral de discrepar con la administración y reclamar mejoras en cualquier sentido, tanto salariales como de seguridad social y otras.

e) Privaría al congreso del Trabajo y a la Central de Trabajadores de México, de una fuerza laboral y un movimiento obrero trascendental para el país, con lo que se dividiría a esta clase social.

f) Los trabajadores bancarios, al no trabajar para los Poderes de la Unión ni para el Gobierno del Distrito Federal, sino para organismos descentralizados de carácter público, de ningún modo deberían tratarse sus relaciones laborales como si pertenecieran a los mismos, en correspondencia con lo preceptuado en el Apartado B del texto Constitucional.

**A favor del Dictamen**, en general se manifestaron los afiliados al Partido Revolucionario Institucional e incluso del Partido Socialista de los Trabajadores. Respecto al Partido Socialista Unificado de México, se pronunció a favor de la reforma al artículo 28, pero no del 123. Consideramos interesantes los argumentos favorables a la modificación, expuestos por representantes de la propia Comisión y del Partido Revolucionario Institucional, los que de manera sintética abordan los siguientes aspectos:

a) La propuesta abre por primera vez, el camino hacia la sindicalización de los trabajadores de la Banca y su derecho a la agrupación obrera, facilitando con ello su participación de manera efectiva y real en la toma de decisiones

**económicas trascendentales para la nación y para la defensa de los intereses de los trabajadores y no de un grupo elitista.**

**b) Se eliminan los marcos rígidos de la oligarquía bancaria que menoscababan los derechos laborales y sindicales de sus trabajadores, de acuerdo a intereses empresariales.**

**c) La regulación del movimiento laboral, en coordinación con el Estado, evitaría el caos y la anarquía que se produciría en caso de otorgarle a los servicios públicos vitales como la banca, la posibilidad de la huelga indiscriminada y desorganizada de sus trabajadores.**

**d) Facilita la alianza del Estado con el movimiento obrero organizado reafirmando el carácter rector del primero sobre la economía, en aras de los derechos de los trabajadores bancarios a su sindicalización.**

**e) El Estado, en su carácter de empleador, rige sus relaciones laborales en correspondencia con lo señalado en el Apartado B, las que difieren esencialmente con las relaciones entre empresario privado y empleado, y otorgan una particular naturaleza a la actividad bancaria, sin privar a sus trabajadores de sus legítimos derechos de huelga, aunque con limitaciones las propias que les impone la esencia de sus funciones como garantes de un servicio público de importancia.**

**f) Garantiza la eliminación de la explotación a los trabajadores del sector, sus derechos a la seguridad social, a los beneficios salariales, etc.**

## **Decimosexta modificación**

El 13 de octubre de 1986, el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado envió a la Cámara de Diputados su proyecto de reforma a la fracción VI, del Apartado A del 123 Constitucional. Se publica en el Diario Oficial, el 1o. de enero de 1987.

### **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 123. ...*

*Apartado A. ...*

*VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en sus profesiones, oficios o trabajos especiales.*

*Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123. ...*

*A. ...*

*VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.*

*Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además las condiciones de las distintas actividades económicas.*

## **TEXTO ANTERIOR**

*Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.*

*Los salarios mínimos se fijarán por comisiones regionales, integradas con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno y serán sometidos para su aprobación a una comisión nacional que se integrará en la misma forma prevista para las comisiones regionales.*

## **TEXTO MODIFICADO**

*Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.*

## **Comentario**

Con la reforma a la fracción VI del Apartado A del 123 constitucional, se pretendió sentar bases para simplificar y agilizar los procedimientos para la fijación de los salarios mínimos, acorde a las necesidades de la dinámica económica del momento, así como brindar mayor protección al salario de los trabajadores de escasos recursos.

La reforma, otorgaba a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos la función de fijar los salarios que debían regir en todo el país y eliminar el doble proceso de fijación, consistente en que dichos aumentos los llevaban a cabo las Comisiones Regionales. Para el mejor desempeño de sus funciones, la Comisión Nacional debería auxiliarse de comisiones especiales de carácter consultivo, integradas también en forma tripartita.

La reforma se derivó por la continuación del Programa de Reordenación Económica iniciado en diciembre de 1982, y con el fin de amainar los efectos de la inflación generada básicamente por la caída de los precios del petróleo, que originó adecuaciones en los precios de un conjunto de bienes y servicios de consumo básico, lo que justificaba buscar mayor eficiencia en el uso de los recursos de la economía y eliminar subsidios injustificados en términos de equidad. Como consecuencia, era necesario reforzar el poder adquisitivo del salario de los trabajadores frente al alza de precios de los principales bienes de consumo, mediante el establecimiento de un recurso que permitiera revisar los salarios mínimos de los trabajadores con rapidez.

También se planteó sustituir el concepto de zona económica como ámbito de aplicación de los salarios mínimos por una clasificación más simple y flexible, en la que los salarios serían establecidos por niveles aplicables a las áreas geográficas que se determinen, logrando que los trabajadores pudieran tener un conocimiento más preciso del salario mínimo que le corresponde, de acuerdo a la ubicación de su fuente de trabajo.

Se suprime, por último, la separación formal que existía, en el marco constitucional y legal, de los trabajadores del campo, quienes después de un largo proceso de convergencia de sus salarios con el de los obreros, en 1962 lograron se regularizara en todos los municipios del país; por lo que se consideró importante garantizar esta conquista en el texto constitucional.

## **Decimoséptima modificación**

Por iniciativa del Presidente de la República, el 3 de mayo de 1990, se dio primera lectura al proyecto de adición y reforma de la fracción XXXI del Apartado A, por la que se incluye en el inciso a) el término "Servicios" y al final se agrega un número 22 denominado Servicios de Banca y Crédito así como reforma a la fracción XIII bis del Apartado B. El 27 de junio de 1990 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

### **TEXTO ORIGINAL**

*Artículo 123. ...*

*Apartado A. ...*

*XXXI. ...*

*a) Ramas industriales; ...*

*21 ...*

*Apartado B*

*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.*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123. ...*

*Apartado A. ...*

*XXXI. ...*

*a) Ramas industriales y servicios. ...*

*21. ...*

*22. Servicios de banca y crédito.*

*Apartado B*

*XIII bis. Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.*

## **Comentarios**

- La iniciativa de reforma que ahora nos ocupa, fue correlativa a la derogación del párrafo quinto del artículo 28, por la que se dejaba de mantener la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca y crédito, es decir, se reestablecía el régimen mixto de la banca y se modificaba el texto del artículo 123, Apartado B, fracción XIII bis constitucional, a fin de que las relaciones laborales entre las instituciones de crédito, social y privado y sus trabajadores se rigieran por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123.

Las justificaciones a esta medida, esencialmente se reducen a:

1o. Que debido a la crisis económica de los últimos diez años, se agravaron los rezagos en materia social, por lo que era necesario dar respuesta a las nuevas realidades de la sociedad mexicana.

2o. A la necesidad de que el Estado sea menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional.

3o. A la estrategia de restablecer el régimen mixto de la banca y crédito, como mecanismo de respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

4o. En virtud de haber cambiado las circunstancias que habían motivado la estatización de la banca, ahora era necesario reprivatizarla.

5o. La necesidad de ampliar y mejorar el acceso y la calidad de los servicios bancarios, en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

6o. Que el Estado se pueda dedicar mejor a las áreas estratégicas que demanda la población.

7o. Que mediante la intervención de la banca mixta se apoye mejor el desarrollo del país, además de fortalecer las finanzas nacionales.

8o. Que el Estado ya no sea accionista mayoritario de las instituciones bancarias, aun cuando conserve alguna participación en la banca comercial y fortalezca a aquellas instituciones que se orienten a actividades prioritarias.

9o. Que con los activos del Estado, invertidos en los bancos, se liberen recursos para atender la infraestructura de los servicios públicos.

10o. Que como consecuencia de lo anterior, se mejore la eficiencia y se favorezca la modernidad de la prestación de los servicios financieros, mejorándose la calidad y atención a los usuarios, favoreciéndose que la banca mexicana sea colocada a niveles internacionales competitivos.

11o. Finalmente, que los recursos que se obtuvieron por la enajenación de la banca fueran aplicados a la atención de necesidades prioritarias de la población (vivienda, educación, salud y demás servicios básicos), así como reducción del déficit fiscal, el abatimiento de la deuda interna y la consolidación de la recuperación económica del país.

Según algunos diputados inconformes, el proyecto obedecía a compromisos del Estado Mexicano con el Fondo Monetario Internacional, quienes además criticaron las tesis neoliberales en materia económica, ya que ponían en riesgo la soberanía económica del país.

Respecto a los argumentos expuestos por Salinas de Gortari en su proyecto, señalaban que daban como fundamento las mismas razones expuestas para la nacionalización de la banca en 1982, es decir, bases y términos similares pero con efectos diametralmente opuestos. Asimismo, se

advirtió que con la reforma se daba "entrada" a las grandes instituciones financieras extranjeras en la banca mexicana, lo que acentuaría la problemática dependencia socioeconómica del país; por lo que se le consideró privatización indiscriminada, basada en motivos improcedentes.

Finalmente, se dijo que no era casual que en 1982 la banca se estatalizara, en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y en expansión propietaria del Estado, al tiempo que ocurría en el país una crisis económica sin precedente; ahora, era necesario abandonar el modelo de desarrollo que, enfrentando graves desequilibrios financieros, se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado, sin ver los problemas para retomar la senda del crecimiento duradero con estabilidad.

## **Decimoctava modificación**

El 18 de mayo de 1993, se presentó en la Cámara de Diputados la primera lectura del dictamen del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal para reformar la fracción XIII bis del Apartado B del 123 constitucional, correlativa a las reformas de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución. Fue publicado el 20 de agosto del mismo año.

### **TEXTO ORIGINAL**

*Artículo 123...  
Apartado B. ...*

*Fracción XIII bis. Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123...  
Apartado B...*

*Fracción XIII bis. El banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.*

## **Comentarios**

Mediante esta reforma, se establece que el Banco Central y las entidades de la Administración Pública adscritas al Sistema Bancario Nacional se registrarán en cuanto a las relaciones laborales por lo dispuesto por el Apartado B del 123 constitucional.

La modificación tiene su origen en la reforma sufrida por el Banco de México, con motivo de la expedición de su nueva Ley Orgánica en la que se dotaba a la institución de autonomía, a fin de que tuviera una actuación independiente del Estado y evitar que el gobierno se extralimitara en sus solicitudes de crédito, sobre todo en períodos de crisis que favorece el descontrol de las finanzas del país, ya que con el incremento de circulante sus efectos perjudiciales se reflejan con mayor impacto en las clases sociales más pobres, que ven reducidos sus ingresos con cada devaluación; y que por lo que se refiere a los detentadores de capitales, no sienten atracción por invertir en momentos de inflación si no ven que su dinero puede darles altas tasas de interés, razón por la que se ha considerado que dichos factores sociales y económicos motivaron al Ejecutivo Federal a tratar de establecer un mayor control del circulante, en la búsqueda de esquemas realistas para la producción, la instrumentación de una política fiscal más eficiente y el mantenimiento de la estabilidad de precios.

## **Decimonovena modificación**

El 6 de diciembre de 1994, se dio primera lectura al dictamen del proyecto de reforma a la fracción XII, Apartado B, del artículo 123 constitucional, modificación correlativa a otros preceptos de la constitución. Se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994

### **TEXTO ANTERIOR**

*Artículo 123 ...*

*Apartado B*

*XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.*

*Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*

### **TEXTO MODIFICADO**

*Artículo 123 ...*

*Apartado B*

*XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.*

*Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.*

## **Comentarios**

En cumplimiento a las promesas vertidas por el Dr. Ernesto Zedillo durante su campaña para llegar a la presidencia, relativas a la necesidad de

mayor justicia y seguridad, envió a la Cámara de Senadores, el 5 de diciembre de 1994 una miscelánea de adiciones y reformas a la Constitución por las que en términos generales se otorgaba al Poder Judicial de la Federación más facultades para cumplir con su función de impartición de justicia y control de la constitucionalidad, siendo someramente las siguientes:

a) Se adicionan tres párrafos al artículo 21, por las que se establece la impugnación jurisdiccional por resoluciones del Ministerio Público. En materia de seguridad pública señala algunas disposiciones y ordena la coordinación entre la Federación, Estados y Municipios a fin de establecer un sistema nacional de seguridad pública.

b) Se reforma la fracción V del artículo 55, por la que se fija a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia el requisito de tener un mínimo de dos años de separación del puesto para que pueda aspirar a ocupar el cargo de Diputado.

c) Se reforma la fracción XXIII del artículo 73, por la que se faculta al Congreso de la Unión para legislar y establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los miembros de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal, a fin de combatir con mayor eficiencia a la delincuencia,

d) Se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76 a fin de ampliar las facultades del Senado para ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República. Asimismo, tendrá la función de designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de entre una terna que someta a su consideración el Presidente de la República.

**e) Se reforman las fracciones II y V del artículo 79 por la que se sustraen de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión facultades para conocer los nombramientos, licencias y renuncias de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Magistrados del D.F.**

**f) Se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVII del artículo 89, por la que se faculta al Presidente de la República a nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y demás empleados cuya remoción no esté determinada por otro modo en las leyes. Asimismo, al nombramiento del Procurador General de la República, con ratificación del Senado o cuando no esté en sesiones por la Comisión Permanente y, finalmente, a presentar a consideración del Senado las temas para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia.**

**g) Se reforman los párrafos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º y 9º, así como adición al párrafo 10º del artículo 94 por la que se reduce el número de Ministros de la Suprema Corte de 21 a 11 y funcionará en pleno o en salas, preservándose su inamovilidad y se determina el periodo de 15 años ocupando el puesto y se adiciona la figura del Consejo de la Judicatura Federal.**

**h) Se reforman las fracciones II, III, y V y se adiciona la fracción VI y un último párrafo al artículo 95, por las que se definen los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, así como limitaciones para ocupara el cargo como son el no haber ocupado el cargo de Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, o de Justicia del D. F., Senador, Diputado o Gobernador, durante el año previo a su designación, con dichos impedimentos que se busca preservar la autonomía de la Suprema Corte, así como garantizar la igualdad procesal de la partes en litigios.**

- i) Se reforma el artículo 96, por la que se establece un nuevo sistema para el nombramiento de Ministros, consistente en que el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- j) Se reforma el artículo 97, en donde se señala que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal.
- k) Se reforma el artículo 98, en donde se prevé que para el caso de falta de un Ministro de la Suprema Corte, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado.
- l) Se reforma el primer párrafo y se adiciona un párrafo último del artículo 99 para establecer que en los recesos del Senado, la Comisión Permanente apruebe la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte. Asimismo, se agrega la atribución de la Suprema Corte para conceder licencias de los Ministros.
- m) Se reforma el artículo 100, en donde se establece la atribución del Consejo de la Judicatura Federal para administrar y vigilar al Poder Judicial; así como la integración del mismo Consejo y su funcionamiento y financiamiento.
- n) Se reforma el artículo 101, en donde se prohíbe expresamente a los Consejeros de la Judicatura Federal aceptar o desempeñar empleo de la Federación, de los Estados o del D. F. o de los particulares salvo que sean no remunerados.
- ñ) Se reforman los párrafos 1º y 3º, así como la adición de un último párrafo al artículo 102, Apartado A.
- o) Se reforman las fracciones II y III del artículo 103 a fin de facultar a los Tribunales de la Federación para resolver toda controversia o conflicto de competencias entre autoridades federales y locales que se suscite: por leyes o

actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal (fracción II), y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

p) Se reforma la fracción IV del 104 para dar facultades a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105.

q) Se reforma el artículo 105 para facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales entre la Federación, Estados, Municipios y Poderes Federales.

r) Se reforma el artículo 106 en donde se establecen facultades para que el Poder Judicial de la Federación pueda dirimir controversias por conflicto de competencias entre los Tribunales Federales, entre éstos y los locales; entre los de los Estados o éstos y el Distrito Federal.

s) Se reforman las fracciones: V, último párrafo; VIII, párrafos primero y último; XI, XII, párrafos primero y segundo; XIII, párrafo primero y XVI del artículo 107, en donde se establecen los casos en que la Suprema Corte de Justicia podrá conocer de los amparos directos, así como los lineamientos para los procedimientos en materia de amparo.

t) Se reforma el artículo 108 a fin de precisar a quiénes se consideran servidores públicos.

u) Se reforma el artículo 110 para agregar a los Consejeros de Judicatura al listado de quienes podrán ser sujetos de juicio político.

v) Se adiciona el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 para establecer los requisitos e impedimentos para ser magistrados de los poderes judiciales de los Estados.

w) Se adicionan los párrafos tres al décimo cuarto y se reforma la fracción VII del artículo 122, en donde se señalan los impedimentos para ser Magistrado y se dan los lineamientos para la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

x) Se reforma la fracción XII, Apartado B, del artículo 123, por el que se establece que el Consejo de la Judicatura Federal tendría a su cargo resolver los conflictos laborales suscitados entre el Poder Judicial y sus servidores. La Suprema Corte, se hará cargo de los conflictos surgidos entre ella y sus empleados.

**Lo que resulta congruente, ya que si se responsabiliza al Consejo de la selección, capacitación y promoción de los miembros de la Judicatura Federal, también se le debería asignar la función de conocer y resolver los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores.**

## **CONCLUSIONES**

## **CONCLUSIONES**

Como en todo orden jurídico-normativo, el Derecho no puede prever todo lo que pueda suceder en el futuro, la dinámica social obliga a que la normatividad se ajuste a la política imperante, resultado de la interacción de intereses sociales. El sistema jurídico mexicano no ha sido la excepción, como resultado de ello, durante los casi ochenta años de existencia de nuestra Constitución Política se la ha sujetado a más de trescientos procesos de modificación.

Conforme al contenido de los proyectos de adición y/o reforma de los preceptos constitucionales y el momento en que se presentan, es posible advertir una vinculación con situaciones específicas, distintivas en cada orden normativo, lo que dificulta catalogar los elementos o situaciones que las ocasionan. En el sistema jurídico mexicano podemos decir que las causas que han motivado modificar a nuestra Ley Fundamental son de carácter multifactorial que van desde la corrección de lagunas en el texto original hasta adecuaciones de la norma a los cambios sociales, cuya frecuencia es difícil de precisar.

Por otra parte, las modificaciones a los artículos 3º y 123 han implicado en unos casos la adición, la supresión o el cambio de su texto por otro, de manera parcial en algunos casos y en forma total en otros.

La validez de las reformas constitucionales encuentran su sustento en la misma Ley Fundamental, ya que en prácticamente todas las constituciones escritas, se establecen lineamientos a los que se deben sujetar los procesos para su modificación, existiendo en algunas leyes fundamentales ciertas restricciones para su cambio o la obligación de cumplir con algunas modalidades. Por lo que respecta a nuestra Carga Magna, no se contempla limitación alguna para su reforma, siempre y cuando se sujete el procedimiento respectivo al cumplimiento de ciertos requisitos cuyo cumplimiento implica un trámite un poco más complejo a cargo del Constituyente Permanente. Sin embargo, la aparente dificultad para modificar a la Constitución no ha impedido que en múltiples ocasiones se le haya reformado. En los últimos veinticinco años, los artículos 3º y 123 han registrado el 66% del total de sus reformas. Entre las razones de tal cúmulo de cambios, podría deberse a la movilización de los factores reales del poder económico, político, social, religioso y del proceso industrial, entre otros, quienes demandan a los factores formales de poder (Presidente de la República, específicamente) mejoramiento y modernidad, toda vez que los empresarios organizados en cámaras y otras organizaciones patronales, detentadores de los medios de producción y de los recursos económicos; líderes de trabajadores, organizados en sindicatos afiliados a centrales obreras; así como personas e instituciones ligadas con el clero, principalmente católico, consideran que la forma más idónea para resolver sus conflictos de intereses, compatibles en términos generales dentro del sistema, es mediante la adecuación de la norma jurídica a la realidad cambiante.

**Asimismo, el hecho de que la mayoría de las iniciativas de modificación a los artículos 3º y 123 hayan sido presentadas al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, puede considerarse como resultado de la estrecha relación existente entre los factores reales de poder y el poder formal (Presidencialismo de Derecho), en cuya relación se consideran, además, la presencia de canales efectivos de comunicación y/o presión entre los representantes de los intereses empresariales y obreros con el Presidente de la República, sin menoscabo del virtual populismo y paternalismo presidencial, cuyo origen se podría encontrar en la creencia social y popular de los grupos marginados, y semimarginados del país, de que la solución a los conflictos de orden jurídico dependen de la voluntad y decisión del Presidente de la República, en virtud de la evidente concentración de poder político en su persona.**

**En otro orden de ideas, en la búsqueda de mecanismos de adaptación de la normatividad a la realidad mudable se ha abusado del proceso legislativo, constituyendo en sí una falta de respeto a nuestra Ley Fundamental, puesto que mediante tal procedimiento se le ha dado a la actividad del Constituyente Permanente la calidad de instrumento justificador de la voluntad política presidencial, soslayado su carácter de instrumento rector de la legalidad, al que gobernantes y gobernados se deben sujetar; sin embargo, aprovechando el Ejecutivo su facultad constitucional cambia con toda libertad, prácticamente sin oposición de los miembros del Poder Legislativo, la normatividad que pudiera impedir o estorbar el cumplimiento de planes y programas de su gobierno.**

Antes de cualquier reforma a nuestra Ley Constitucional, se deberían agotar otras opciones que permitan la aplicación actualizada de la norma, como podría ser la modificación de la legislación secundaria y la interpretación judicial, además de establecer la obligatoria asistencia técnica-jurídica del Poder Judicial en el proceso de elaboración y aprobación de los proyectos de modificación constitucional; así como prevenir a la población respecto a la presentación de iniciativas de cambios a la Ley, con antelación a la elección de los miembros de la legislatura correspondiente, a fin de favorecer mayor participación de la población en la creación de sus leyes, aunque de manera indirecta. Ello, a nuestro juicio, permitiría reforzar el Poder Legislativo y el principio de separación de poderes, asegurando la mayor permanencia de nuestra Carta Magna, a salvo de los vaivenes políticos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFÍA

Alvarez del Castillo L, Enrique y otros, *El Derecho Latinoamericano del Trabajo*, tomos I y II, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1974.

Alvear Acevedo, Carlos, *La Educación y la Ley*, Editorial Jus, S. A., México, 1978.

Arnaz Amigo, Aurora, *Ética y Estado*, UNAM, Textos Universitarios, México, 1975.

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1994.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 1988.

Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.

Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Ed. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1973.

Clemente de Diego, F., *La Jurisprudencia Como Fuente del Derecho*, Madrid, España, 1925.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

**Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas**, tomo I, Senado de la República, Editorial Stylo, México, 1965.

**Enciclopedia Jurídica Omeba**, Tomo XVII, Ed. Diskell, S. A., Buenos Aires, Argentina, 1978.

García Máynez, Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965.

González Casanova, Pablo, **La Democracia en México**, Ed. Serie Popular Era, México, 1977.

González Díaz Lombardo, Francisco, **El Derecho Social y la Seguridad Social Integral**, UNAM, Textos Universitarios, México, 1973.

Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique (Compiladores), **La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)**, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

Heller, Herman, **Teoría del Estado**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Molina Piñero, Luis J., **Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano**, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.

Molina Piñero, Luis J., **Tres Aspectos Teóricos del Mecanismo de Reforma Constitucional en México**, en *Revista Mexicana de Justicia*, Ed. Procuraduría General de la República, México, 1981.

Moreno, Daniel, **El Congreso Constituyente de 1916-1917**, Ed. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1967.

Orozco Henríquez, José de Jesús, ***El Derecho Constitucional Consuetudinario***, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.

Porrúa Pérez, Francisco, ***Teoría del Estado***, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966.

Ruiz, Eduardo, ***Derecho Constitucional***, Ed. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1978.

Sabine, George H., ***Historia de la Teoría Política***, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

Schmitt, Carl, ***Teoría de la Constitución***, Editora Nacional, México, 1970.

Serra Rojas, Andrés, ***Teoría General del Estado***, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1964.

Sierra, Justo, ***Juárez. Su Obra y su Tiempo***, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972.

Tamayo y Salmorán, Rolando, ***Sobre el Sistema Jurídico y su Creación***, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976.

Tena Ramírez, Felipe, ***Derecho Constitucional Mexicano***, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Tena Ramírez, Felipe, ***Leyes Fundamentales de México 1808-1994***, Editorial Porrúa, México, 1994.

**Versiones estenográficas consultadas de las discusiones sobre el artículo 3° constitucional, publicadas en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en las siguientes fechas:**

**6, 11 y 13 de diciembre de 1916**

**5 de febrero de 1917**

**10 de octubre y 13 de diciembre de 1934**

**18, 24 y 26 de diciembre de 1945**

**30 de diciembre de 1946**

**16 de octubre y 8 de noviembre de 1979**

**10, 16 y 17 de diciembre de 1991**

**28 de enero, 18 de noviembre, y 14 y 16 de diciembre de 1992**

**Versiones estenográficas consultadas de las discusiones sobre el artículo 123 constitucional, publicadas en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en las siguientes fechas:**

**16 de diciembre de 1916**

**23 y 24 de enero y 5 de febrero de 1917**

**25 de julio, 5 y 22 de agosto, y 6 de noviembre de 1929**

**12 de septiembre, 3 de octubre y 4 de noviembre de 1933.**

**1º de julio y 31 de diciembre de 1938**

**7 de noviembre y 26 de diciembre de 1941**

**20 de octubre y 18 de noviembre de 1942**

**14, 22 y 23 de diciembre de 1959.**

**27 de septiembre, 5, 19, 20 y 21 de diciembre de 1960**

**27 de noviembre y 28 y 29 de diciembre de 1961**

**11 y 21 de noviembre de 1962**

**24, 27 y 28 de diciembre de 1971**

**8 y 14 de febrero, 29 de septiembre, 3 y 5 de octubre y  
10 de noviembre de 1972**

**3, 10, 12 y 24 de septiembre, 3 y 8 de octubre, 12 y 14 de noviembre, y  
26, 27 y 31 de diciembre de 1974**

**6 de febrero de 1975**

**11 de octubre; 3, 9 15 y 29 de noviembre y 7, 8 y 27 de diciembre  
de 1977**

**9 de enero, 21, 26 y 27 de septiembre y 19 de diciembre de 1978**

**21 y 30 de septiembre, 5 de octubre y 17 de noviembre de 1982**

**13 y 30 de octubre, 4 de noviembre y 22 y 23 de diciembre de 1986**

**3 de mayo y 27 de junio de 1990**

**18 de mayo, 8 y 10 de junio y 20 de agosto de 1993**

**6, 16, 19 y 20 de diciembre de 1994**