



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO 1917
CONSTITUCIÓN

ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 17 DE MARZO DE 1987

REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE MARZO DE 1987	2
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN	11
III. DISCUSIÓN / ORIGEN	23
IV. MINUTA.....	37
V. DICTAMEN / REVISORA.....	37
VI. DISCUSIÓN / REVISORA	47
VII. DECLARATORIA.....	76



REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE MARZO DE 1987

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICIONES DE MOTIVOS
México, D.F., a 30 de Octubre de 1986.
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION
PRESENTES

El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente administración, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

La sociedad mexicana en su conjunto nos ha acompañado en el propósito de alcanzar una nueva concepción social del estado y del derecho, y de establecer los instrumentos institucionales para la consulta popular en las tareas del desarrollo y la renovación de nuestro modelo de vida nacional.

El derecho se concibe, entre nosotros, como un instrumento de transformación social, por lo que la reforma jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente.

México vive y se desarrolla con nuevas normas jurídicas que permiten una vida individual más justa y segura y que han mejorado la calidad de nuestra vida social normas jurídicas en cuya elaboración ha participado el pueblo, no solamente por su aprobación formal por el H. Congreso de la Unión, porque son el resultado de un permanente proceso de consulta popular que responde a la vocación democrática de los mexicanos.

El perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la realidad



social, provoca propuestas de mayor calidad y profundidad y alienta las aspiraciones de todos los mexicanos para proseguir en esta tarea, con tenacidad.

El bienestar del individuo inserto en su vida social, es el propósito central de nuestro proyecto nacional, plasmado en la Constitución, la organización y correcto funcionamiento del estado y del poder público, deben contribuir al logro de este propósito, con estricto sometimiento a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanan, pues ha sido y es decisión mexicana vivir en el sano ambiente de un estado de derecho.

La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México, en ella, la nación expresa sus decisiones fundamentales y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura y como historia; conjuga los principios políticos de la independencia, la reforma y la revolución, que recoge lo mejor de nuestra historia y los anhelos de la mayoría; establece las bases que sustentan la historia de un gobierno nacional viable y propone las reformas de relación entre gobierno y sociedad, constitutivas de la democracia.

El respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del estado, garantía de la libertad de los hombres y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico y su división forma parte del sistema general de protección a la libertad.

La necesidad de dividir el ejercicio de las potestades del estado fue reconocido en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones democráticas y liberales en América y Europa, por lo que el principio de la división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna. En México, ya la constitución de Apatzingán, primer ensayo constitucional mexicano, contiene la concepción tripartita de la división de poderes, al establecer que la atribución de la soberanía consistía en la facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas ejecutar y en la facultad de aplicarlas a los casos particulares, estableciendo en consecuencia tres órganos de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial.

El constitucionalismo mexicano a través de toda su historia, salvo la Constitución de 1836, ha mantenido incólume el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad



de que, debido a nuestra organización de carácter federal, siempre ha existido similitud fundamental de este principio estructural entre la federación y las entidades federativas.

La Constitución federal mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental del estado federal y de estatuto nacional común a los estados que lo integran, contiene preceptos que afirman la identidad de nuestros principios políticos fundamentales. esta característica de nuestra forma de ser federal, es la base en donde se sostiene toda la organización política y social de México, principio rector que condiciona la estructura política de los estados.

Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, presentamos al órgano constituyente permanente, por conducto del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma de los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 Constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia para reclamar su derecho pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los tribunales de justicia la impartirán en forma expedita y gratuita.

La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, por lo que proponemos enriquecerla y adaptarla al presente, conservando los valores establecidos desde el artículo 18 del acta constitutiva de la federación de 1824, y recogiendo los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos.

Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley.



La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando esta propende a la arbitrariedad.

A la independencia objetiva se une el consentimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley.

El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley.

Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente.

En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida.

Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que prestan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia.

El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: Independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática.



Para ello es necesario, además, establecer las bases constitucionales en relación a los poderes judiciales locales y propone reformas a los preceptos constitucionales que regulan el poder judicial de la federación.

La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los estados es una aspiración, que esta iniciativa hace suya y revitaliza, expresada desde el voto particular de la minoría de la comisión constituyente de 1842, recogida por Don Venustiano Carranza en las ideas contenidas en su declaración de Veracruz de 1914, y reiteradas en su discurso inaugural del congreso constituyente de 1° de diciembre de 1916, para consolidar un poder judicial respetable, digno, vigoroso e independiente, tanta en el ámbito federal como en el local.

Dado que nuestra Constitución cumple el cometido de ser el estatuto nacional de los estados que integran la federación, es necesario que nuestra norma fundamental señale las bases conforme a las cuales los poderes judiciales de los estados, deban cumplir con la relevante tarea de impartir justicia, en condiciones de calidad similar en todo el territorio nacional.

Las bases que se plantean en esta iniciativa armonizan la necesidad de que los tribunales de justicia cumplan plenamente con los principios que se contienen en el artículo 17 constitucional que se propone, con es respeto al principio fundamental de la autonomía constitucional de los Estados. Para ello, las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa.

La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales, es una petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986.

Se propone la reforma del artículo 46 Constitucional para eliminar su texto presente, que respondía a la realidad presente; se propone que el contenido vigente del artículo 116 de nuestra Constitución se ubique en el artículo 46, que es su mejor ubicación sistemática;



esta reforma permite dejar sin contenido el numeral 116, para dedicarlo a las normas relativas a los Poderes de los Estados.

Se propone derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, para reubicarlas en el artículo 116 y consagrar, en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los municipios mexicanos.

El nuevo texto del artículo 116 que se propone se dedica a las normas relativas a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los estados, y sus fracciones I y II repiten el contenido actual de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas al Poder Ejecutivo y la fracción II a las normas relativas al Poder Legislativo; la fracción III contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial; la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local; y las fracciones V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, relativas a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación, los Estados y sus Municipios.

Por lo que se refiere al perfeccionamiento de las normas que rigen a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, se formularán las adecuaciones necesarias para que tales normas conserven congruencia con las contenidas en el artículo 116 Constitucional que propone, adaptadas a las circunstancias del Distrito Federal.

Por cuanto corresponde al poder judicial de la federación, será materia de otra iniciativa que se presentará, por el digno conducto de ese H. Congreso de la Unión, a la alta consideración del constituyente permanente, por implicar también reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Suprema Corte de Justicia, órgano supremo de nuestro poder judicial, desde su creación en marzo de 1825, ha sido la encargada de la salvaguarda de las libertades de los individuos; desde su creación ha preservado y protegido la integridad de nuestra ley fundamental; y ha mantenido incólumes las garantías que la constitución les otorga a los gobernados, y cuando las autoridades las han transgredido, los han amparado y protegido, restituyéndolos en el goce de sus derechos.

Los gobiernos de la república han sostenido el permanente propósito de hacer más eficaz y expedita la impartición de justicia y se han preocupado por introducir diversas modificaciones a las disposiciones constitucionales y legales que rigen al juicio de amparo



y que determinan la estructura, organización y funciones del Poder Judicial Federal, en esta línea de conducta, los gobiernos emanados de la revolución han mantenido constante su voluntad de fortalecer al más alto tribunal de nuestro país.

De gran significación fueron las reformas de 1950, por las cuales se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual se modificó importantemente la estructura del Poder Judicial, reduciendo el volumen excesivo de negocios que debía conocer la Suprema Corte de Justicia y permitiendo, de esta manera, mayor celeridad en la impartición de justicia federal y mayor cercanía con los justiciables. No menos importantes fueron las reformas que entraron en vigor el 28 de octubre de 1968, que introdujeron un aumento importante del número de Tribunales Colegiados de Circuito y la ampliación de su competencia en los juicios de amparo.

En épocas recientes destacan las reformas del 4 y 16 de enero de 1984, la del 10 de enero de 1986 y la más reciente del 7 de abril del mismo año. En ellas además de implicar adecuaciones de carácter técnico jurídico, de incorporar tesis jurisprudenciales y aclarar el contenido de algunos preceptos que dieron lugar a interpretaciones contradictorias, destacan por su trascendencia, las modificaciones tendientes a tratar de impedir el rezago de los asuntos que son del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia.

Es conveniente recordar que el rezago de los asuntos que son del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, es consecuencia del perfeccionamiento de nuestro juicio de amparo, como instrumento necesario para la plena protección de los derechos de los gobernados, frente a la actuación de la autoridad.

En la concepción inicial de nuestro juicio de amparo, solamente se consideró a las garantías de legalidad y de exacta aplicación de la ley, como válidas en causas criminales, por considerar que la justicia federal no debería juzgar por supuestas aplicaciones inexactas de la Ley de los Tribunales de los Estados, al estimar que ello constituiría una intromisión de la autonomía de las entidades federativas.

La Ley de Amparo de 1869 prohibió expresamente el juicio de amparo promovido en contra de resoluciones judiciales, pero este criterio fue controvertido en ese mismo año por la Suprema Corte de Justicia; la Ley de Amparo de 1882, y después de uno de los grandes debates que dieron fisonomía a nuestro juicio de amparo, aceptó la procedencia del juicio de amparo en asuntos civiles por inexacta aplicación de la ley, la finalidad filosófica y jurídica del juicio de amparo, llevó a la conclusión de que la garantía de legalidad debía gozarla el individuo no sólo en causas criminales, sino también en causas civiles, debiendo



extenderse su estela protectora a la correcta aplicación de la ley en toda clase de procedimientos y resoluciones.

A la fecha, en la conciencia del pueblo mexicano, el juicio de amparo es base fundamental de su convicción de seguridad y pleno disfrute de sus derechos, al haber probado ser un eficaz control de legalidad y de constitucionalidad, salvaguarda del estado de derecho de que México goza, la complejidad de la vida social contemporánea permite afirmar que el número de juicios de amparo siempre será creciente.

Con las reformas a la Ley de Amparo de 1950, se adoptó el sistema en cuanto a la distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito que permanece hasta la fecha. De acuerdo con este sistema, la Suprema Corte de Justicia comparte con los Tribunales Colegiados de Circuito la función de interpretar la Ley Fundamental, en el ámbito de sus respectivas competencias, y el más alto tribunal del país revisa las sentencias dictadas por las autoridades judiciales de toda la República, para determinar si son o no violatorias de la Ley secundaria, cuando su cuantía o importancia así lo determinen.

Pero no debe ser ni la cuantía ni la importancia jurídica de los problemas planteados en vía de amparo, lo que determine la esfera de competencia de nuestro máximo tribunal, sino la trascendencia política y jurídica de la función de intérprete definitivo de la Constitución.

La elevada dignidad de la Suprema Corte de Justicia requiere dedicarse primordialmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como corresponde al más alto Tribunal del país.

La esfera de competencia de nuestro máximo Tribunal debe limitarse fundamentalmente al control de la constitucionalidad y a fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, cuya observancia atañe al interés superior de la nación, evitando que la actuación de los poderes se aparte de la norma superior, contribuyendo así a mantener la solidez del régimen político del país, que depende del cumplimiento de la Ley Fundamental que lo establece.

Mediante dicho control de la constitucionalidad, se mantiene a los Poderes, locales y federales, dentro de los límites que la Constitución les asigna, con relación a los derechos de los individuos, e impide que, con afectación de estos derechos, las autoridades federales o locales rebasen el marco de sus respectivas jurisdicciones, en el cumplimiento



de esta función se logra el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresado en los dictados de la Constitución.

Para ello, es necesario que las funciones de Tribunal de control de la legalidad sean desempeñadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual se reserva a la Suprema Corte de Justicia el dedicarse preferentemente a la interpretación definitiva de la Constitución.

Con esta distribución de competencias se logra, además, la descentralización de la función jurisdiccional federal, pues el número y ubicación de los tribunales Colegiados de Circuito, acerca la justicia al pueblo y le facilita su acceso.

Esta distribución de competencias, además de la trascendencia política y jurídica que ya se ha destacado, contribuirá a eliminar en definitiva el rezago en el Poder Judicial Federal, dado que la Suprema Corte de Justicia se consagrará a la interpretación constitucional y, en la medida en que presupuestariamente sea posible, se podrán crear los Tribunales Colegiados de Circuito que requiera el aumento constante de los negocios que serán de su competencia. Debe reconocerse que la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito ha constituido y constituirá un instrumento eficaz para lograr la prontitud en la impartición de justicia y la citada descentralización en el ámbito nacional, y permitirá acabar en definitiva con el problema del rezago.

El Ejecutivo a mi cargo considera que ha llegado el momento histórico en que la Suprema Corte de Justicia se convierta en un verdadero Tribunal Constitucional, que al no desempeñar funciones diversas a la interpretación constitucional refuerce su prestigio, imparta justicia con las calidades ya apuntadas y mejore el desempeño de sus funciones constitucionales, lo que contribuirá a un mejor cumplimiento de todo el orden jurídico de nuestro país.

Dada la trascendencia y complejidad de esta gran avance en el sistema judicial de la nación, y bajo el principio de la colaboración respetuosa y constructiva entre los Poderes de la Unión, el titular del Poder Ejecutivo ha solicitado a la H. Suprema Corte de Justicia su participación en la preparación del proyecto de reformas constitucionales correspondiente, que en breve se someterá a la consideración del Organismo Constituyente Permanente.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto me permito someter a la consideración del Organismo Constituyente Permanente, la siguiente:

Iniciativa de decreto que reforma los artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la propia Constitución.

II. DICTAMEN / ORIGEN

DICTAMEN

México, D.F., a 16 de Diciembre de 1986.

"COMISIONES UNIDAS PRIMERA DE GOBERNACION, DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ASUNTOS RELATIVOS AL PACTO FEDERAL

H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Asuntos Relativos al Pacto Federal que suscriben, les fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Decreto que Reforma los Artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las Fracciones VIII, IX y X del Artículo 115 de la propia Constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara de Senadores, en su carácter de Cámara de Origen, con fundamento en lo dispuesto por la Fracción I del Artículo 71 de la Carta Magna.

Las aspiraciones iniciales de los mexicanos recogidas por el Constituyente, y plasmadas en la Constitución dentro de un marco de democracia, dan lugar a la organización política y a la formación soberana de la nación.

De la Carta Magna, se derivan los ordenamientos constitutivos del Estado; en ella se dan las directrices en cuanto a las relaciones de éste, con la sociedad que lo integra y con el mundo; igualmente, representa el origen de los instrumentos que aprueban, regulan y garantizan el desarrollo integral de la colectividad y de los individuos en particular, por eso, este Código Político precisa de un permanente proceso de actualización a fin de que responda siempre a las condiciones y requerimientos de una sociedad cambiante conforme lo exige el mundo moderno.

La Constitución Política es la Ley Fundamental de la República y, consecuentemente, estructura al Estado determinando cuáles son los Organos del mismo y sus respectivas competencias y formas de colaboración, por lo que hace al nivel federal. Además, por

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)

cuanto que nuestra República es una Federación, le compete señalar la estructura de los Estados Federados y la de los Municipios Mexicanos, respetando a la autonomía local en los términos de los artículos 40, 41 y 124.

La propia Ley Fundamental consagra, como garantía individual de seguridad la impartición de justicia, en forma gratuita y expedita, por Tribunales que, conforme a las Leyes Orgánicas respectivas, deben resolver las controversias de su competencia. Para dar debido cumplimiento a su noble función de impartir justicia, los tribunales deben actuar de manera pronta e imparcial, resolviendo de manera completa los puntos controvertidos, como lo apunta la Iniciativa de Reforma Constitucional que nos ocupa. Igualmente, para que la administración de justicia se verifique por jueces probos y honestos y ampliamente concedores del Derecho, deben tener como única preocupación resolver las demandas y peticiones de justicia con total independencia de criterio y sin ninguna relación de subordinación respecto de los demás Organos del Estado, sea de su mismo o de superior nivel de gobierno.

El Constituyente de Querétaro, fiel al principio del Federalismo, de manera amplia y detallada, de los artículos 50 a 114 estipuló la Organización Política de la Federación, indicando la estructura y competencia de los Organos de Poder Federal: el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal y los Tribunales Federales, esto es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Tribunales de Distrito. De manera concreta detalla la responsabilidad en que pueden incurrir los Altos Servidores Públicos en el Título Cuarto que comprende los Artículos 108 a 114 y otorga diversas competencias y conductas que deben acatar los gobernantes en los artículos subsecuentes al 125.

Por lo que se refiere a las estructuras gubernamentales de los Estados de la República y de los Municipios, las mismas fueron precisadas por el Constituyente de Querétaro en los artículos 115 a 122, perfeccionándose la estructura municipal por reforma introducida al artículo 115 publicada el 3 de febrero de 1983.

Los Estados de la Federación, en virtud de su autonomía, y sin contravenir al Pacto Federal, mediante sus Constituciones Particulares, estructuran sus órganos de poder, mismos que por nuestra forma de gobierno republicano son los mismos que actúan para la Federación; aunque con diferente nombre para sus titulares. De esta manera, conforme al vigente Artículo 115, la potestad legislativa de las entidades federativas corresponde a las legislaturas locales; la responsabilidad de las funciones administrativas y de representación



política son ejercitadas por el Gobernador de cada Estado y la suprema instancia jurisdiccional pertenece al Tribunal Superior de Justicia de cada Estado de la Unión.

La anterior estructura interna de cada Estado Federado se localiza en diversas fracciones del Artículo 115 Constitucional, que los Constituyentes quisieron consagrar a la célula básica de la sociedad, el Municipio. Por ello resulta congruente admitir la reforma propuesta por el Presidente de la República, para los efectos de que en el citado Artículo 115 solamente se enuncien las directrices de organización de las municipalidades, debiendo unificar, en un nuevo artículo el sistema de gobierno de cada entidad federativa.

Al proceder a reestructurar y dar uniformidad a los sistemas de gobierno locales y municipales resulta conveniente fortalecer al poder judicial de cada entidad, para robustecer su desempeño y la mejor administración de justicia a que alude el artículo 17 de nuestra Carta Suprema. En efecto, si es un requerimiento generalizado conferir independencia a la función jurisdiccional, es necesario dotar a los jueces, específicamente a los magistrados de los tribunales superiores de justicia de inamovilidad, como la tienen los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De una lectura minuciosa del artículo 115, se desprende que su texto es omiso respecto al poder judicial de cada Estado, mientras que sí se le dedican varias fracciones del propio precepto, tanto al órgano ejecutivo, como al órgano legislativo de cada uno de ellos. Por ello resulta adecuado y conveniente reformar la Constitución para que su normatividad se complete al otorgarle la dignidad y jerarquía que le corresponde a cada Tribunal Superior de Justicia. Explicitar su existencia en la Ley Fundamental significa subrayar la tripartita división de poderes de cada entidad federativa. Es por ello que los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras apoyamos la procedencia de la reforma constitucional que nos ocupa.

Es conveniente advertir que si bien se amplía la redacción del artículo 17, de prosperar su reforma no se modificará su espíritu y teleología, sino que antes bien, quedará sobrayada su finalidad de procurar justicia a los gobernados. Al modificar su texto, la parte inicial "nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil" pasará a ser el último párrafo del propio precepto, mismo que ganará en claridad por cuanto que principiará con la sacramental frase "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", condenación absoluta de la justicia por propia mano que con toda razón y lógica, nunca es ni puede ser auténtica justicia, que requiere de imparcialidad para ser efectiva. Esta frase constituirá el párrafo primero del artículo 17.



En su segundo párrafo, y como natural consecuencia de la condena a la auto-justicia, se especificará que toda persona, física o moral, tiene derecho a que se le administre justicia por parte de tribunales que establezca el Estado, y que su actuación, como expresa el texto actual, será expedita y gratuita, y que ejercerán sus atribuciones "en los plazos y términos que fijen las leyes; pero, además, se indicará que los juzgadores resolverán los asuntos de su competencia "de manera pronta, completa e imparcial" quedando en vigor la prohibición de las costas judiciales.

Un tercer párrafo del propio artículo 17 decretará que las leyes, federales o locales, según sea el caso, establecerán y garantizarán la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Este mandato será principio ineludible de las leyes orgánicas de los poderes judiciales de la Federación y de los Estados de la República. De su resolución se beneficiarán todos los servidores públicos a cuya responsabilidad se confía la impartición de justicia, pues son los jueces, sobre todo los de segunda instancia y los de carácter federal, quienes al interpretar la Ley precisan su sentido y hacen efectiva, en favor de los gobernados, la división de poderes, postulado imprescindible de la democracia.

Para los efectos de comentar la reforma que se propone al artículo 46, es necesario referirnos a las relativas a los artículos 115 y 116. En efecto, por las razones de técnica jurídica a que ya nos referimos, en lo sucesivo, si prospera la reforma a los artículos 115 y 116, éstos se ocuparán, respectivamente, de determinar las estructuras políticas de los municipios y de los Estados integrantes de la Federación que enumera alfabéticamente el artículo 43 de la propia Ley Fundamental.

Con la finalidad de que el artículo 116 se consagre a determinar los órganos y formas de integración de las entidades federativas, su actual texto será reubicado, para que en el futuro aparezca en el numeral 46, cuyo dispositivo quedará incorporado en el nuevo texto. dada su similitud e íntima relación con el actual artículo 116. Efectivamente, ambos artículos se ocupan del mismo asunto: la resolución de límites geográficos entre los Estados federados. El actual artículo 46 remite a otros preceptos para la determinación de dichos límites, en concreto al artículo 116, cuando se trata de resoluciones que, mediante convenios, hagan los Estados de la Unión. mismos que, al tenor de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 73 deberán ser ratificados por el Congreso de la Unión. La facultad de los Estados para resolver sus límites mediante convenios quedará consagrada en el artículo 46, con el mismo texto que ahora figura en el numeral 116.



El artículo 116, en lo futuro, se encargará de señalar la estructura genérica de los poderes locales. Para tal efecto, serán reubicadas diversas fracciones del artículo 115, que pasarán a integrar otras tantas fracciones del artículo 116. En concreto tal reubicación opera con diversos párrafos de la fracción VIII y con las fracciones IX y X del vigente artículo 115, que pasarán a ser las fracciones V y VI del artículo 116.

La fracción I del artículo 116 que se propone se ocupa de la organización del Poder Ejecutivo de los Estados, reitera los tradicionales principios de la organización republicana y democrática de cada uno de ellos; así, señala que los gobernadores no podrán durar en su encargo más de seis años; que la elección de éstos, y de las legislaturas locales, será directa; que cuando un gobernador tenga como origen del mandato una elección popular, ordinaria o extraordinaria, jamás podrá, por ningún motivo, volver a ocupar ese cargo ni aun como interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Afirma también en su tercer párrafo y en los incisos a) y b) que jamás podrán ser electos para el periodo inmediato el gobernador sustituto constitucional, o el que haya sido designado para concluir el periodo en caso de absoluta falta del constitucional, aun cuando se llame de distinta manera y que tampoco podrá ser electo para el periodo inmediato, el gobernador interino, el provisional, o quien bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo. Finalmente, esta fracción I establece que sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado quien, poseyendo la calidad de mexicano por nacimiento, sea nativo de ese Estado o tenga una residencia efectiva en él, no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

La fracción II del artículo 116 que se propone señala cómo deben constituirse las legislaturas de los Estados, atendiendo al principio de proporcionalidad poblacional y también reitera que en las entidades cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes la legislatura tendrá un mínimo de siete diputados, y de nueve en aquel Estado que exceda el número de cuatrocientos mil habitantes y no llegue a ochocientos mil; cuando haya más de esta cifra serán once como mínimo los diputados que integren la legislatura local. Esta fracción prohíbe en su segundo párrafo la reelección inmediata de los diputados y permite la inmediata de los suplentes como propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio; de manera lógica prohíbe la elección inmediata de los propietarios como suplentes. En su párrafo final esta fracción señala que en las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, así como el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Sobre la parte final de esta fracción propondremos una modificación que explicaremos después de analizar el contenido de la Iniciativa que estudiamos.



La fracción III del artículo 116 constitucional contiene la referencia al poder judicial de cada Estado, es la novedosa en esta iniciativa y principia por señalar que dicho poder judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones locales.

De manera adecuada el segundo párrafo de la fracción III, congruente con la exposición de motivos, establece que la independencia de los magistrados y jueces, en el ejercicio de sus funciones, se garantizará en las constituciones y leyes orgánicas de cada entidad y establece un contenido mínimo, en relación con el tema para esa constitución y leyes orgánicas, al indicar que precisamente en ellas se establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados.

En el siguiente párrafo esta fracción III obliga a que los miembros de los tribunales superiores de justicia de cada entidad federativa reúnan como requisitos los mismos que el artículo 95 de la Constitución Federal señala para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta exigencia es adecuada pues son los tribunales superiores de justicia, el máximo órgano jurisdiccional de cada entidad y quienes los integren deben probar, objetivamente, su idoneidad profesional y moral para ocupar esos cargos.

El párrafo cuarto de esta fracción III establece el principio de una auténtica carrera judicial en los Estados de la República al señalar que los nombramientos de magistrados y jueces se harán, preferentemente, entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia y no cierra la puerta para que puedan designarse también en esos cargos los que lo merezcan por su honorabilidad y competencia profesional.

El párrafo quinto salvaguarda la facultad de cada tribunal superior de justicia de Estado, de designar los jueces de primera instancia o los que, con cualquier denominación, sean equivalentes a éstos en las entidades federativas.

El párrafo sexto de la fracción que se analiza cumple una de las necesidades insoslayables a fin de lograr una verdadera independencia del poder judicial: la de permanencia en el cargo. Para mantener autonomía de criterio, sin detrimento de la seguridad social personal y familiar, se establece que los magistrados durarán en su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales y podrán ser reelectos en ese cargo y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos del Estado. Esto es, quien sea ratificado



en su cargo de magistrado por su eficiente desempeño y por su probidad, después de esa ratificación, sólo podrá ser relevado por causa justificada. Es indudable que las leyes de cada entidad federativa podrán hacer extensiva esa inamovilidad, señalando los requisitos de la misma, a otros servidores públicos encargados de impartir justicia, pero en la Constitución se establece ya el principio de inamovilidad de los magistrados.

El último párrafo de esta fracción III complementa la posibilidad real de independencia de los poderes judiciales locales al establecer qué magistrados y jueces deberán percibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su cargo, remuneración que no podrá ser disminuida durante el desempeño de la función.

Insistimos en que el contenido de esta fracción III del artículo 116 posibilitará el logro de la real independencia de los poderes judiciales al señalar los requisitos mínimos de ingreso, formación y permanencia de sus integrantes y al establecer las garantías de adecuada remuneración y la inamovilidad en el cargo.

La fracción IV del artículo 116, a juicio de quienes dictaminan, resulta relevante, pues da base y fundamento para el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal, aplicando a estos tribunales los lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional. El contenido de la fracción resulta positivo y proponemos su aprobación.

La fracción V del artículo 116 que se analiza corresponde en su texto y en su espíritu a la actual fracción IX del artículo 115. Ya hemos señalado las razones por las que nos parece correcto este texto constitucional en la nueva fracción V que se propone, aunque, también en esta fracción V propondremos una enmienda por las razones que explicaremos juntamente con las relativas a las de la fracción II.

Finalmente, la fracción VI de este artículo 116, conserva el texto de la fracción X del actual 115 constitucional, pero con la nueva colocación se mejora la técnica jurídica constitucional y sobre todo se conserva el artículo 115 para establecer las bases generales de la organización municipal.

En el artículo segundo de la Iniciativa, en congruencia con los textos propuestos para las diversas fracciones del artículo 116, se propone la procedente derogación de las actuales fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, cuyos textos, insistimos se recogen en el nuevo artículo 116.

Es propósito total del iniciador reservar al artículo 115 constitucional de manera exclusiva para señalar las bases mínimas de organización de la célula política fundamental del Estado Mexicano: el municipio. Sin embargo, en la fracción II del artículo 116 y en la fracción V de este mismo artículo, el iniciador hace referencia a aspectos municipales, pues en la primera mencionada indica que en la elección de los ayuntamientos se introducirá el principio de la representación proporcional y en la segunda citada, señala que en las relaciones de trabajo entre los trabajadores municipales y los municipios se observarán las mismas reglas que existen para los trabajadores al servicio de cada uno de los Estados. Para cumplir el propósito del iniciador, las comisiones que dictaminan proponen una modificación al artículo 115 constitucional. Tal modificación consiste en que en lugar de derogar su fracción VIII, la misma se modifique para quedar con el siguiente texto:

"VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias."

Si la asamblea aprueba esta modificación a la fracción VIII del artículo 115, la referencia a la introducción del principio de representación proporcional para la elección de ayuntamientos, en el último párrafo de la fracción II del artículo 116 deberá suprimirse, por lo que tal último párrafo de la fracción II quedará de la siguiente manera:

"En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales."

Por iguales razones, de la fracción V del citado artículo 116 constitucional, tendrá que suprimirse la referencia que se hace a las relaciones de trabajo entre trabajadores de los municipios y éstos, y tal fracción quedaría:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."



Por razones de congruencia, sin cambiar su sentido, será indispensable modificar el artículo segundo del decreto propuesto por el Ejecutivo Federal, para en lugar de proponer la derogación de las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, sólo proponer la derogación de las fracciones IX y X y tendrá que modificarse también el artículo primero del decreto iniciado por el Presidente de la República, para incluir en él la modificación al artículo 115, de tal manera que estos artículos de la iniciativa quedarían:

"Artículo Primero.- Se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:"

Y, el artículo segundo:

"Artículo Segundo.- Se derogan las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Por lo que hace a los artículos transitorios, las comisiones proponen la aprobación del primero de ellos tal y como lo contiene la iniciativa que se estudia y, para mejorar la expresión del segundo y no imponer la obligación de iniciar reformas constitucionales y legales en términos abstractos a los Estados de la Federación, sino de manera más concreta a los poderes encargados de la función legislativa, se propone el siguiente texto para el artículo segundo transitorio:

"Artículo Segundo.- Las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto."

Por las anteriores consideraciones, las suscritas comisiones se permiten proponerla aprobación del siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 17, 46, 115 y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEROGA LAS FRACCIONES IX Y X DEL ARTICULO 115 DE LA PROPIA CONSTITUCION

Artículo primero. Se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:



"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil".

"Artículo 46. Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

"Artículo 115...

I a VII...

VII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.



La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada estado.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

V. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

VI. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.



Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Artículo segundo. Se derogan las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas de los estados en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto.

Sala de Comisiones "Miguel Ramos Arizpe" de la Honorable Cámara de Senadores.- México, D.F., 15 de diciembre de 1986.- Primera Comisión de Gobernación: Sen. Antonio Riva Palacio López.- Sen. Salvador J. Neme Castillo. Sen. Alejandro Sobarzo Loaiza.- Sen. Socorro Díaz Palacios.- Comisión de Puntos Constitucionales: Sen. Antonio Martínez Báez.- Sen. Roberto Casillas Hernández.- Sen. Agustín Téllez Cruces.- Sen. Guillermo Mercado Romero. Sen. Manuel Villafuerte Mijangos.- Sen. Salvador J. Neme Castillo.- Comisión de Asuntos Relativos al Pacto Federal: Sen. Manuel Ramos Gurrión.- Sen. Humberto Hernández Haddad.- Sen. Manuel Villafuerte Mijangos.- Sen. Victor Manzanilla Schaffer."

III. DISCUSIÓN / ORIGEN

DISCUSION

México, D.F., a 19 de Diciembre de 1986.

EL C. SECRETARIO JARQUIN HERNANDEZ da cuenta con la Segunda Lectura del Dictamen de las Comisiones Unidas: Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Asuntos Relativos al Pacto Federal. (Mismo al que se le dio Primera Lectura en la sesión celebrada el 16 de diciembre de 1986 y que aparece publicado en el Diario de los Debates Núm. 38 de la misma fecha.)

-Está a discusión en lo general.



-EL C. SENADOR ALEJANDRO SOBARZO LOAIZA: Señor presidente, pido la palabra.

-EL C. PRESIDENTE: ¿Con qué objeto, señor senador?

-EL C. SENADOR SOBARZO LOAIZA: Para apoyar e dictamen.

-EL C. SENADOR ANTONIO MARTINEZ BAEZ: Señor Presidente, solicito el uso de la palabra.

-EL C. PRESIDENTE: ¿Con qué objeto, señor senador?

-EL C. SENADOR ANTONIO MARTINEZ BAEZ: En el mismo sentido del senador Sobarzo.

-EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano senador Sobarzo Loaiza.

-EL C. SENADOR SOBARZO LOAIZA: Con su venia, señor Presidente. Honorable Asamblea: Una vieja controversia sobre la función del derecho reaparece periódicamente en ámbitos diversos.

Las teorías que se han enfrentado siguen teniendo seguidores y sus respectivos partidarios aún parece que buscan argumentos que les sirvan para afianzar sus posturas.

La vieja polémica entre quienes creen que el Derecho básicamente debe seguir y no guiar y que debe hacerlo con lentitud, atendiendo a un sentimiento social claramente formulado, y entre los que sostienen que debe ser un agente de reforma social, es un tema que se ha venido presentando con frecuencia en la historia del pensamiento jurídico.

Hay quienes han sostenido con firmeza que el Derecho se encuentra, no se hace, y sólo cuando la costumbre popular, articulada en parte por los juristas, se ha desarrollado plenamente, es cuando debe entrar en acción el cuerpo legislativo. Hay otros que son fervorosos creyentes en la eficacia de las leyes reformadoras, leyes que si bien han respondido a necesidades sociales también las han estimulado, leyes que buscan el cambio, la transformación del medio en que se vive.



Y en este enfrentamiento hasta se pueden detectar algunas posturas intermedias, como aquella en que la interpretación judicial en parte sigue y en parte orienta el sentir popular de una nación.

En México ciertamente la discusión no se da, o si se da, la desigualdad de fuerzas resulta notoria, porque una tradición ya firmemente establecida ve el Derecho como medio para provocar el cambio.

En México el Derecho no puede ir a remolque de las transformaciones que tienen lugar en el ámbito social, porque una costumbre que ya ha echado hondas raíces lo ve a la vanguardia de aquéllas, lo ve como agente que señala el camino a seguir. Se legisla, pues, no sólo para lo que se da sino para lo que se busca; no sólo para lo que existe, sino también para lo que se pretende.

Como alguna vez expresó el Jefe del Ejecutivo, "En la más mexicana de las tradiciones jurídicas el Derecho ha sido siempre instrumento de transformación y cambio social. Inclusive el Derecho, en determinadas ocasiones más que recoger situaciones existentes, relaciones dadas, fija metas de transformación, a sabiendas de que éstas se tienen que conseguir gradualmente en el tiempo, con el esfuerzo social".

Es más, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa que aquí analizamos se insiste en la idea anterior al señalarse que "El Derecho se concibe entre nosotros, como un instrumento de transformación social, por lo que la Reforma Jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente".

Dado el claro sentir de los mexicanos sobre la materia, resulta, pues, obsoleto que entre nosotros se replantee el papel del Derecho en el ámbito social.

Por lo tanto, si una Reforma Jurídica a fondo es trascendente en cualquier ámbito, mucho más lo es en sociedades como la nuestra en que el Derecho tiene una jerarquía singular y desempeña una función de tal envergadura.

Se ha sometido a consideración de esta Soberanía la Iniciativa de Decreto, enviada por el Ejecutivo, que reforma los Artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga las fracciones VIII, IX y X del Artículo 115 de la propia Carta Fundamental.



Se trata de un paso más en el proceso de Reforma Jurídica emprendido por el Ejecutivo Federal, que ya ha logrado una importante transformación del orden jurídico mexicano.

Es evidente que a partir de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia, emprendida en 1983, se han logrado cambios substanciales en la materia. Gracias al proceso de consulta popular se pudieron analizar a fondo las condiciones que afronta nuestro sistema jurídico y las circunstancias en que se desenvuelven los órganos encargados de la seguridad pública y la administración de justicia. De ahí surgieron las directrices que han impulsado una reforma jurídica e institucional que poco a poco irá haciendo sentir mayor impacto en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Las mejoras introducidas en diversos ordenamientos jurídicos, a través de numerosas reformas que se han venido aprobando desde 1983 han sido, en efecto, producto de amplia auscultación y de análisis cuidadoso. Como se dice en la Iniciativa, en la elaboración de esas nuevas normas jurídicas ha participado el pueblo "no solamente por su aprobación formal por el H. Congreso de la Unión, sino porque son el resultado de un permanente proceso de consulta popular, que responde a la vocación democrática de los mexicanos".

Pero el ir perfeccionando ordenamientos diversos tendría eficacia limitada, si no se busca paralelamente ir perfeccionando la administración de justicia. Es por uno -como alguna vez se dijo- por lo que la Organización Judicial representa uno de los pilares en que descansa toda nación, ya que de la forma como se encuentre constituida y de los funcionarios que la integren dependerá que se puedan alcanzar una verdadera justicia individual y una verdadera justicia social

Como consta a esta Asamblea, ambos aspectos se han ido contemplando conjuntamente en este importante proceso de reforma jurídica en el que nos ha tocado participar, y no sólo de manera formal, sino enriqueciendo substancialmente las iniciativas enviadas por el Jefe del Ejecutivo.

Qué importante sería que algunos estudiosos hicieran un análisis de las aportaciones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión a través de reformas y adiciones, a las diversas Iniciativas por ellas examinadas, especialmente las concernientes a la Reforma Jurídica. Así podría trascender en mayor grado a la opinión pública la discreta labor realizada en el seno de las Comisiones de las Cámaras y acabar con la idea, que todavía parece privar en pequeños sectores, de que el Poder Legislativo se limita a aceptar, en sus términos, las Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. Así se podría comprobar una vez más,



que ambos poderes trabajan coordinada, pero responsablemente, en el desempeño de las respectivas tareas que se les han encomendado.

En la Iniciativa que analizamos destaca el objetivo básico de mejorar la administración de justicia. Se trata, pues, de una Iniciativa más que contempla área tan trascendente. Y es que no puede haber verdadera democracia si todo el pueblo no tiene acceso a una justicia gratuita y eficaz. Hemos logrado que la justicia sea gratuita, pero podemos lograr que sea más eficaz.

En el documento que analizamos se busca una importante reforma al Artículo 17 de nuestro Código Básico, precepto medular sobre la función jurisdiccional, donde se demanda del individuo no hacerse justicia por propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Se impone, pues, a los gobernados el deber de acudir a las autoridades estatales para reclamar sus derechos y el deber recíproco de las autoridades judiciales de actuar en favor de los ciudadanos cuando así lo soliciten.

Pero los tribunales no sólo deberán administrar justicia, sino hacerlo en plazos y términos que fije la ley y sin cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio prestado, lo que se traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales.

Si bien, pues, la garantía a la acción jurisdiccional está actualmente establecida en la Constitución General de la República en beneficio y protección del individuo, mediante la reforma propuesta se busca enriquecerla y adaptarla a los tiempos presentes. Se busca que las resoluciones de la autoridad judicial no sólo satisfagan los requisitos de plazos y gratuidad, sino que las resoluciones se emitan de manera pronta, completa e imparcial.

También se establece que las autoridades federales y locales establecerán los medios necesarios para que se les garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Vieja preocupación de juristas y de instituciones diversas ha sido que si bien nuestra Carta Magna se ocupa de señalar las bases que regulan el funcionamiento del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, nada dice respecto de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas. Y esto, ciertamente, no se ha debido a que no se hubiese señalado en otras épocas. Por el contrario, se trata de una antigua aspiración con diversos antecedentes en nuestra historia constitucional, pues se plasmó en el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, que después fue recogida por Venustiano



Carranza en su Declaración de Veracruz en 1914 y reiterada en su discurso inaugural del Congreso Constituyente de diciembre de 1916.

Pero ya más recientemente, la idea de incluir en nuestro texto constitucional las bases para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales de los Estados, fue una petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana, que tuvo lugar en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en mayo de 1986.

Ahí los presentes manifestaron su preocupación por consolidar de manera integral la administración de justicia del fuero común, a partir de la necesidad de una reforma que contuviera los principios básicos que regulen la actuación de los poderes judiciales locales, sustentada en lo que se ha denominado "garantías" de jurisdicción". Estas se traducen en independencia judicial, autogobierno, carrera judicial, seguridad económica, consagración exclusiva al cargo y responsabilidad en la función.

Se juzgó más conveniente el camino de la incorporación a la Constitución Federal que otro consistente en que las directrices señaladas pudieran irse incorporando de manera paulatina a las Constituciones Locales, juzgando, con acierto, que nuestra Carta Fundamental es la Ley Suprema de la Unión y raíz de la que nace nuestro orden jurídico y los órganos encargados de su aplicación.

Por otra parte, no hay argumento valedero para explicar que la Constitución Federal establezca los principios fundamentales que deben regir el funcionamiento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en las Entidades Federativas y no haga referencia al Poder Judicial de las mismas.

La idea fue recogida por el Presidente de la República y se propone como adición importante en la presente iniciativa.

Dada la supresión del texto del actual Artículo 46 que, si bien respondía a la realidad mexicana en 1917, no corresponde a las condiciones del México contemporáneo, se propone que el contenido vigente del Artículo 116, relativo a los límites de los Estados, se coloque en el Artículo 46, donde tiene una mejor ubicación sistemática.

Reubicando algunas fracciones del Artículo 115 en el 116 y dado que éste se dedica a la estructura y funcionamiento de los Poderes de los Estados, ello da por resultado que, en la reordenación propuesta, la fracción I del mismo se destine a las normas relativas al Poder Ejecutivo, la fracción II a las disposiciones concernientes al Poder Legislativo y la fracción



III a las bases propuestas a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

Por otra parte, la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local, y las fracciones V y VI, que repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del Artículo 115 Constitucional, se refieren a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación y los Estados y entre éstos y sus Municipios.

Todo esto tiene como resultado que el Artículo 115 Constitucional se pueda dedicar, de manera exclusiva, a las normas básicas que deben regir la organización municipal, y el 116 a normas medulares de la organización estatal. Con ello se avanza, sin lugar a dudas, en la sistematización de preceptos de destacada trascendencia de la Constitución General de la República.

Respecto de los lineamientos básicos que deben regir el funcionamiento de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas, en la Iniciativa se establece que la independencia de los magistrados y jueces deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados. Tales ordenamientos, por lo tanto, deberán establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales del ámbito estatal.

Resulta indudable que uno de los fines principales del Derecho es la seguridad jurídica, la que ha sido definida como "la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación".

Para hacer posible las garantías de seguridad jurídica establecidas en el Artículo 17 Constitucional, especialmente a la luz de la nueva redacción propuesta, se requiere de la independencia de magistrados y jueces en todo el ámbito nacional.

Resulta claro que no puede haber seguridad jurídica concebible sin división de poderes, pues este principio no sólo aparta a los Estados de la posibilidad de caer en el absolutismo, sino que es presupuesto indispensable para que cada uno de ellos cumpla adecuadamente su función sin intromisiones de los otros.



Por lo tanto, hay que establecer los medios adecuados, como se busca en la Iniciativa, para lograr una verdadera independencia del Poder Judicial en todas las Entidades del país y que los jueces no tengan más norma rectora que la ley.

Hay que superar todo vestigio de caciquismo estatal en torno a la administración de justicia y cerrar las puertas a las arbitrariedades a que conduce el hecho de que los jueces estén supeditados en ocasiones a gobernantes o sujetos a caprichos de ámbito local.

Una de las condiciones básicas para garantizar la independencia de los altos funcionarios judiciales es la estabilidad en el cargo, pues ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a Derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto.

Ya lo decía Alexander Hamilton en "El Federalista", hace doscientos años, que la adhesión uniforme e inflexible a la ley, indispensable en los tribunales de justicia, manifiestamente no puede esperarse de jueces que estén en posesión de sus cargos en virtud de designaciones temporales. Y a ello agregaba: "Los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma como se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia".

De ahí, pues, la trascendencia de la disposición que se pretende incluir en la fracción III del Artículo 116, que establece que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, que podrán ser reelectos, y que si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Para garantizar la independencia de los funcionarios judiciales, también debe preverse una remuneración adecuada, la cual no podrá ser disminuida durante el encargo, tal y como se señala en uno de los párrafos del Artículo 116 propuesto.

Resultado obvio, también, que un ingreso adecuado no sólo alentará mayor interés por la judicatura, lo que se traducirá en una superación constante de los funcionarios judiciales, sino que hará posible que éstos se dediquen con plenitud a las funciones que les corresponden.

De aceptarse estas Reformas Constitucionales, y a medida que se vaya legislando al respecto en el ámbito local, el resultado será contar con jueces más honestos, más



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN **1917**

preparados y con más vocación en todas las Entidades Federativas, lo que equivale a decir que se elevaría el nivel de la impartición de justicia en México entero.

Justicia y luego mejor justicia, ha sido viejo anhelo del pueblo mexicano.

Justicia se pidió en la lucha por la independencia, justicia se pidió en la Reforma, justicia se pidió en la Revolución. La historia de México ha sido una demanda reiterada de justicia. Justicia individual y justicia social deben ser metas señeras, hoy y siempre, para la superación nacional.

La aprobación de la presente Iniciativa será un paso destacado para que una mejor justicia esté al acceso de todo mexicano.

-EL C. PRESIDENTE: Señor senador Antonio Martínez Báez, quiere hacer uso de la tribuna.

-EL C. SENADOR MARTINEZ BAEZ: Con la venia del señor Presidente. Honorable Asamblea: Abordo la alta tribuna de la Cámara Federal, para expresar algunas consideraciones sobre las reformas constitucionales que son acogidas en el dictamen a discusión, y abordo la tribuna después de la brillante, minuciosa y amplia exposición del senador Sobarzo, en virtud de que estimo como deber personal expresar algunos aspectos de carácter, podríamos decir formales, histórico-político, sobre las varias adiciones y enmiendas que se proponen sean introducidas en la Ley de Leyes de la República.

Mi condición académica de viejo estudioso de las instituciones e ideas jurídico-políticas de México, me obligan, pues, a manifestar aquí y ahora, reflexiones que pueden ilustrar el alcance y el sentido de las reformas constitucionales que ha propuesto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión el Presidente de la República, Miguel de la Madrid. Estas iniciativas, han sido acogidas por las Comisiones Dictaminadoras después de un serio y profundo estudio, que ha conducido a un mejoramiento de tales iniciativas del Ejecutivo. Aunque algunas de esas observaciones mías referentes a las modificaciones a nuestra Constitución Política Federal, en apariencia o a primera vista, ofrecen cambios de colocación de distintos preceptos contenidos ya en la Carta Magna, no se trata solamente de lograr una mejor topografía legislativa, trabajo de simple estética normativa, sino de ofrecer una presentación lógica y ordenada, de diversos principios fundamentales de nuestra Ley Suprema, como lo es, en primer término, el régimen adoptado para la forma de nuestro Estado que es una Federación; Estado complejo en que están coordinados en su



seno los órganos de gobierno de tres distintos niveles: el Federal, los gobiernos de los Estados miembros y el gobierno Municipal de los ayuntamientos.

El segundo principio fundamental de que se ocupan las presentes reformas a la Constitución, es el relativo al tema supremo de la Justicia, tanto en su elevada esencia y en sus superiores fines, como cuanto la administración de justicia en todos los niveles gubernativos o políticos mencionados.

Si bien -repito- en un cierto aspecto secundario, aparentemente formal, la Constitución en su Artículo 41 hace una separación de campos normativos, y la Carta Magna se ocupa propia y directamente -y podríamos decir cabalmente- de la organización, funciones y competencias de los poderes de la Unión, abandonando la competencia y organización de los poderes de las entidades federativas a las Constituciones particulares de los Estados, señala sin embargo, que las Constituciones particulares de los Estados, en ningún caso contravendrán las estipulaciones del pacto federal,

Esa expresión lo mismo que la contenida en el Artículo 124, que declara que lo no atribuido expresamente por esta Constitución Federal a los poderes de la Federación se entienden reservadas a los Estados miembros; no significa ese sistema de reparto y distribución, ese sistema de ser la Constitución Federal, expresa, directa, referida al gobierno de la Unión, dejando la organización de los Estados a las Constituciones especiales o particulares de las Entidades Federativas. Ello no quiere decir, que tanto la Federación como los Estados, no deben estar sujetos a principios superiores comunes, tanto la Constitución especial de los Estados como la Constitución Federal.

Por ello, en una mejor y cabal ordenación de nuestro régimen político de Estado compuesto, como es el Federal, las reformas que ahora se aceptan en nuestro dictamen, vuelven al sistema que ya se estableció en la Constitución Política Federal del año de 1824 y así se invocan, como fundamento primigenio de estas reformas, algunos principios del Acta Constitutiva, o sea, del primer documento Constitucional y Federal mexicano.

La Constitución Política Federal del año de 1824, integrada por el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y por la Constitución, completa y definitiva, de 4 de octubre de ese mismo año, la que dejó en vigor los principios fundatorios del Acta del 31 de enero -hay que recordar lo que está olvidado-, que fue además del Acta Fundacional de la República Mexicana Federal y Democrática, fue la bandera constante de todos los movimientos liberales y constitucionales de la mitad del siglo anterior. Bandera que luchó y perdió muchas veces en contra de las tendencias centralistas y absolutistas que se



registran en esa primera mitad del siglo XIX. Bandera que logró triunfar en 1857, al incluirse la mayor parte de los preceptos de la Constitución de 1824 en la Carta Federal del 5 de febrero de 1857. Y hay que recordar también estos mismos principios fundamentales, del acta fundacional que fue la Constitución compleja, la del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 24, en gran parte, en las mismas bases pasaron, como preceptos que expresan el pensamiento liberal, permanente y continuo de México, fueron recogidos por la Constitución de Querétaro del año de 1917.

Ha existido una ignorancia histórica sobre la Constitución de 1824; inclusive muchos preceptos constitucionales no se discutieron en el gran Congreso Constituyente de los años de 56 y 57, porque en alguna medida importante, la Constitución de 57 es la misma Constitución del 24 actualizada. E igualmente también la Constitución de 1917, no en sus preceptos revolucionarios, sino en los preceptos clásicos, liberales y constitucionales del siglo pasado, se recogieron y no se discutieron. Y durante muchos años tuve que luchar para reunir los antecedentes parlamentarios originales de nuestra Constitución Federal, o sea los debates parlamentarios, no simples actas, los del año de 1824, y el tiempo fue suficiente para que mi propósito de investigador de la historia constitucional lograra la publicación de diez u once pequeños tomos, pero de muchas páginas, con los debates de la Constitución de 1824.

El marco normativo del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 24 del pasado siglo y la Constitución del 4 de octubre de ese mismo año, señalaron los principios y las decisiones políticas fundamentales de la división y separación de los Poderes, y se previno que se aplicaran también en el ámbito de los Estados miembros de la Unión, con idénticas fórmulas a las establecidas para el gobierno de la Unión, así como también se definieron los tres distintos poderes, y ahora, señores senadores, estamos nosotros reproduciendo el esquema, el modelo de la Constitución de 1824.

Ahora se reproducen con ciertas modificaciones formales, como un cambio -y esto es importante- un cambio que recoge y adopta el modelo originario, el modelo clásico que perdimos en México hace un siglo y medio con las absurdas leyes de la reacción centralista, de las Siete Leyes, y que se mantuvo con el régimen dictatorial del porfiriato. Ahora se vuelve a insertar en estas reformas el principio establecido por el Artículo 18 del Acta Constitutiva de enero del año de 24, que se expresaba así: "Todo hombre que habita en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia"



Me extrañó el día de ayer en la comparecencia del Procurador General de la República, doctor Sergio García Ramírez, que siempre se habló de justicia expedita e imparcial pero no se repitió lo que contiene ahora la Iniciativa del Presidente De la Madrid, volviendo a expresar lo que se invoca como una fórmula magnífica constitucional, que la justicia sea también completa.

El párrafo adicional del Artículo 17 establece entre los requisitos de la justicia, que ésta sea administrada en forma completa tal como se dijo en el año de 1824. Además, de que sea pronta, imparcial. Y ese regreso en el tiempo histórico, no es un retroceso conceptual, pues aquí también debo yo, por razones podríamos decir profesionales y académicas, señalar que en los modernos instrumentos internacionales, tanto de la Organización de las Naciones Unidas, como de la Organización de los Estados Americanos, en la materia de Derechos Humanos, se recogen en estos instrumentos modernos, como Derechos Humanos, el acceso a recibir justicia con los caracteres clásicos adoptados en México en el año 24 del pasado siglo, de que la impartición de la justicia, sea completa, pues no hay en verdad justicia cuando ésta es en fragmentos o a medias.

Otro rasgo significativo de las reformas constitucionales que ahora se postulan en la Iniciativa y que las acoge, mejorando la Comisión, esto, como ha dicho el senador Sobarzo, debemos registrarlo, para destruir la leyenda de que el Congreso de la Unión es un simple ponedor de un sello de goma, que acepta íntegramente, sin cambio alguno, las iniciativas. Hay una colaboración de los Poderes. Y es así que también el Senado mejora las Iniciativas del Ejecutivo.

Otro rasgo significativo -decía- de las reformas constitucionales, es eliminar la repetición, duplicación o multiplicación de preceptos colocados en artículos con numerales muy distantes entre sí, muy separados, como son los ya señalados del 46 y del 116 sobre la misma materia diciendo poco más o menos lo mismo; independientemente de que, como se expresa en el dictamen también hay un tercer artículo que dice lo mismo que el 46 y el 116 o sea la fracción IV del Artículo 73.

Qué bueno que hemos hecho una simplificación, una concentración en un solo numeral, de dos distintos artículos, pues con ello se obtiene una adecuada ordenación de preceptos fundamentales de la organización política de los Estados. Con una separación clara y estricta, de todos aquellos ordenamientos que se refieren al municipio libre, como la célula fundacional de la organización política de México; los que ahora se encuentran confundidos y fusionados e imprecisos, en preceptos referentes a los poderes locales; ahora se distinguen la organización municipal y la organización estatal.



La justicia de la que ha hablado ya Alejandro Sobarzo, con brillo excepcional, que no me extraña, es objeto de una especial y concreta preocupación dominante, al extenderse y ampliarse la vigencia de los mismos preceptos o principios que rigen en materia de la Federación.

Esa ampliación de lo que se dice del Poder Judicial de la Federación al Poder Judicial de los Estados, no es arbitraria, ni significa un centralismo, puesto que es una simple, podríamos decir una homologación constitucional, expresando en distinto grado lo que se dice del Poder Judicial de la Federación, se aplica a grandes líneas, respecto a los Estados, y eso parecería que los Estados no tenían una organización constitucional, ordenada, preceptuada, por la Constitución Federal.

Ya se ha dicho por el orador que me ha precedido en el uso de la palabra, que esta ampliación yo la consideraría como una simetría constitucional; detallada en la Constitución Federal respecto al Gobierno de la Federación, en cuanto al Gobierno Judicial -digamos- esto es, a la administración de justicia.

Es una simetría que hay que expresarla como lo decía la Constitución de 24; hay que consignar los principios fundamentales de la organización política de los Estados, ello en sus tres distintos poderes, bien separados y bien definidos, prohibiéndose la fusión de dos o más de estos poderes en una sola corporación o individuo,

Hay -repito- una simetría constitucional: la Constitución Federal trata ahora de todos los distintos poderes de los Estados, como lo hacía el Acta Fundacional de nuestro Estado Federal.

Simetría y homologación, que no van en contra, insisto, de la Federación o del Pacto Federal, sino al contrario, y como lo ha señalado el senador Alejandro Sobarzo, ellas son medidas de una consulta popular y de una demanda de los tribunales superiores de los Estados.

Yo agregaría, que semejante y correlativa solicitud, también la han formulado las Procuradurías de Justicia de los Estados.

Señores senadores: Creo que me he excedido en mi papel de historiador, actuando aquí como un buscador de papeles antiguos.



El dictamen que recoge la Iniciativa de estas importantes y trascendentales reformas constitucionales formuladas por el Presidente De la Madrid, ha hecho algunas modificaciones, que obedecen exactamente al mismo principio de mejor ubicar, de mejor reordenar algunas de esas enmiendas en el contexto orgánico de la Carta Magna.

Estimo ya inútil y superfluo extenderme en el estudio detallado o detenido del dictamen que está a discusión. Y debo advertir y admitir, que estas mis reflexiones han resultado para ustedes innecesarias, pero no para mí, a quien se brindó la oportunidad de hacer uso de la palabra en esta ocasión.

Pido perdón a ustedes por haberlas expresado ante esta Honorable y docta Asamblea y concluyo pidiendo, la aprobación del trascendental dictamen, en esta primera fase de la actuación del poder reformador de la Constitución.

Ojalá que mi intervención no haya tenido un resultado de poner en duda, la bondad de esta iniciativa, o del dictamen correspondiente. Muchas gracias.

-EL C. SECRETARIO JARQUIN HERNANDEZ: Por no haber impugnación, se reserva para su votación nominal conjunta en lo general y en lo particular.

-Está a discusión en lo particular.

-Por no haber quien haga uso de la palabra, se ruega al personal administrativo hacer los anuncios correspondientes a los ciudadanos senadores que se encuentren fuera del salón a efecto de recoger la votación nominal.

(El personal administrativo cumple.)

-Se procede a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular.

-La recibe por la afirmativa Jarquín Hernández.

-EL C. SECRETARIO MENDOZA CONTRERAS: La recibe por la negativa Mendoza Contreras.

(Se recoge la votación.)



-EL C. SECRETARIO JARQUIN HERNANDEZ: Aprobado en lo general y en lo particular por 45 votos. Pasa a la Honorable Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.

IV. MINUTA

CAMARA REVISORA: DIPUTADOS
MINUTA

México, D.F., a 20 de Diciembre de 1986.

Oficio de la Honorable Cámara de Senadores, con el que remite expediente con minuta Proyecto de Reforma a los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Recibo y tórnese a la Comisión de Puntos Constitucionales.

V. DICTAMEN / REVISORA

DICTAMEN

México, D.F., a 23 de Diciembre de 1986.

Es de primera lectura.

ARTÍCULOS 17, 46, 115 Y 116 CONSTITUCIONALES

EL C. presidente: -El siguiente punto del orden del día, es la primera lectura al dictamen relativo al proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga las fracciones IX y X del propio artículo 115 de la misma Constitución.

Honorable asamblea:

A la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, fue turnada para su estudio y dictamen, la Minuta Proyecto de Decreto que Reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la propia Constitución, remitida a esta Cámara de Diputados por la Cámara de Senadores con fundamento en lo dispuesto por el inciso a) del artículo 72 de la Carta Magna.



La Comisión que suscribe ha examinado la minuta de referencia así como el dictamen rendido por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales y de asuntos relativos al Pacto Federal del Senado de la República y también la exposición con que el C. Presidente de la República acompañó la iniciativa presentada en ejercicio del derecho que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Carta Magna. Con apoyo en estos elementos la Comisión que suscribe formula las siguientes:

CONSIDERACIONES

Esta Comisión coincide con la iniciativa presidencial en cuanto a que el perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la realidad social, provoca propuestas de mayor calidad y profundidad y alienta las aspiraciones de todos los mexicanos para proseguir en esta tarea, con tenacidad.

La Constitución Federal Mexicana, en su doble aspecto de Ley Fundamental del Estado Federal y de Estatuto Nacional común a los estados que lo integran, contiene preceptos que afirman la identidad de nuestros principios políticos fundamentales.

Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional fue presentada por el Presidente de la República al Constituyente Permanente, la Iniciativa de Reforma de los artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La garantía individual, derecho público subjetivo, contenida en el artículo 17 constitucional, precepto que prohíbe al individuo hacerse justicia por mano propia y ejercer violencia para reclamar su derecho, se complementa, idealmente, con la postulación del acceso a la jurisdicción como un derecho cívico y una obligación estatal. Para ello la Constitución dispone que los tribunales de Justicia la impartirán en forma expedita y gratuita.

La iniciativa presidencial propone adaptar la garantía jurisdiccional establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección de toda persona física o moral, individual o colectiva, a las necesidades del presente, conservando los valores establecidos desde 1824, recogiendo al efecto los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y de sus libertades fundamentales, documentos que forman parte de nuestro derecho y recogen aspiraciones vigentes en el seno de nuestra sociedad. La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta y gratuita. procesos



lentos, resoluciones tardías, justicia inaccesible para las mayorías, no son compatibles con los requerimientos del estado social de derecho. La reforma que se propone en la minuta en examen al artículo 17 constitucional permite a juicio de la Comisión que suscribe, sentar bases firmes sobre las cuales se apoye un moderno sistema procesal en que el derecho a la jurisdicción asuma su auténtica dimensión de derecho público.

La nueva redacción que para el artículo 17 constitucional se prevé en la minuta en examen no altera la fundamentación y teleología que el constituyente originalmente imprimió al acceso a la justicia, antes bien lo complementa y sistematiza, así la prohibición de aprisionar a un individuo por deudas civiles con la que se abría el artículo, para ser el último párrafo del propio precepto, con lo que adquiere claridad pues se abre con la prohibición de la auto justicia y continúa con la consagración del derecho a la jurisdicción. igualmente, atendiendo a la naturaleza federal del Estado mexicano, el tercer párrafo que al Artículo 17 se propone en la iniciativa presidencial y en la minuta se examina, establecen y garantizan la independencia de los Tribunales Judiciales y la plena ejecución de sus resoluciones. La consagración constitucional de este principio lo convierte en norma rectora de las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados.

Incorporar la independencia judicial al precepto constitucional que garantiza el derecho a la justicia, se estima por la Comisión que rinde el presente dictamen como un fiel eco de la exposición de motivos del Proyecto de Constitución del Primer Jefe de Ejército Constitucionalista en que categóricamente se afirma: "uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del Poder Público".

Igualmente, la Comisión estima que postular constitucionalmente la plena ejecución de las resoluciones judiciales, como proponen la iniciativa presidencial y la minuta de la colegisladora, como contribuye a explicitar el imperio que al poder judicial es propio y consustancial.

El artículo 116 constitucional vigente tiene por contenido la sanción que el Congreso de la Unión debe dar a los convenios amistosos a través de los cuales los estados arreglan entre sí conflictos de límites. La iniciativa y la minuta proponen una reubicación del precepto en el artículo 46 que es el inmediato a aquel en el que se fijan sus límites. El actual artículo 46 es en rigor coincidente con el 116 puesto que este último contiene la descripción del procedimiento de la solución amistosa de los conflictos a que alude el artículo 46 quedando



el procedimiento judicial contemplado dentro del artículo 115 de la propia carta fundamental.

Además de obedecer la reubicación a razones sistemáticas, permite que el artículo 116 recoja normas hoy contenidas en el artículo 115 cuyo tema central es el municipio y que no se refieren de modo privativo éste. En concretó, se propone la reubicación de las fracciones IX y X del artículo 115 como fracciones V y VI de nuevo texto del artículo 116.

La fracción I del artículo 16 que se propone como atinadamente exponen las Comisiones Dictaminadoras del Senado, se ocupa de la organización del Poder Ejecutivo de los Estados, reitera la organización republicana y democrática de cada uno de ellos. Señala que los gobernadores no podrán durar en su encargo más de seis años; que la elección de éstos, y de las legislaturas locales, será directa; que cuando un gobernador tenga como origen del mandato una elección popular, ordinaria o extraordinaria, jamás podrá, por ningún motivo, volver a ocupar ese cargo ni aun como interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Postula en su tercer párrafo que jamás podrán ser electos para el período inmediato el gobernador sustituto constitucional, o el que haya sido asignado para concluir el período en caso de absoluta falta del constitucional, aun cuando se llame de distinta manera y que tampoco podrá ser electo para el período inmediato, el gobernador interino, el provisional, o quien bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período. Finalmente, esta fracción I establece que sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado quien, poseyendo la calidad de mexicano por nacimiento, sea nativo de ese estado o tenga una residencia efectiva en él, no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

La fracción II del artículo 116 que se propone señala cómo deben constituirse las legislaturas de los estados, atendiendo al principio de proporcionalidad poblacional. Al efecto, dispone que en las entidades cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes la legislatura tendrá un mínimo de siete diputados, y de nueve e aquel estado que exceda el número de 400 mil habitantes y no llegue a 800 mil; cuando haya más de esta cifra serán once como mínimo los diputados que integren la legislatura local. En su segundo párrafo se prohíbe, la reelección inmediata de diputados y permite la inmediata de los suplentes como propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio. En su párrafo final esta fracción señala que en las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, así como el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.



Finalmente, la fracción III del artículo 116 constitucional contiene la referencia al poder judicial de cada estado. Aquí radica una de las innovaciones fundamentales de la iniciativa pues señala que dicho poder judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones locales. El segundo párrafo de la fracción III, establece que la independencia de los magistrados y jueces se garantizarán en cada una de las constituciones y leyes orgánicas locales y fija las bases para su reglamentación al señalar que corresponde a estos ordenamientos establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados. En el siguiente párrafo esta fracción III obliga a que los miembros de los tribunales superiores de justicia de cada entidad federativa reúnan como requisitos los mismos de los tribunales superiores de justicia de cada entidad federativa reúna como requisitos los mismos que el artículo 95 de la Constitución Federal señala para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Comisión que suscribe, estima que esta exigencia es adecuada pues son los tribunales superiores de justicia, el máximo órgano jurisdiccional de cada entidad y quienes los integren deben probar, objetivamente, su idoneidad profesional y moral para ocupar esos cargos. Se establece también el principio de una auténtica carrera judicial en los estados de la República al señalar que los nombramientos de magistrados y jueces se harán, preferentemente, entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia.

Se propone también que a nivel constitucional se salvaguarde la facultad de cada tribunal superior de justicia de designar a los jueces de primera instancia o a los que, con cualquier denominación, sean equivalentes a éstos en las entidades federativas y que se asegure la permanencia en el cargo de los funcionarios judiciales para mantener autonomía de criterio, sin detrimento de la seguridad social, personal y familiar del juzgador. Al efecto se establece que los magistrados durarán en su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales y podrán ser reelectos en ese cargo y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados. Las leyes de cada entidad federativa podrán hacer extensiva esa inamovilidad, señalando los requisitos de la misma, a otros servidores públicos encargados de impartir justicia, pero en la constitución se establece ya el principio de inamovilidad, el artículo 116 de la minuta en examen consagra el principio de remuneración adecuada e irrenunciable, remuneración que podrá ser disminuida durante el desempeño de la función judicial, corolario necesario de la independencia judicial.

En la fracción IV del artículo 116 se da base y fundamento al establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal. Se aplican a éstos los mismos



lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional para que se gocen de plena autonomía y se establezcan normas de organización y funcionamiento. Con esto, es de esperarse se rápido desarrollo en la mayoría de las entidades como cimiento de un completo sistema de justicia administrativa.

La fracción V del artículo 116 corresponde en su texto y en su espíritu a la actual fracción IX del artículo 115. Esta comisión coincide con la colegisladora al proponer en su minuta una enmienda a la misma, al igual que al texto de la fracción II en virtud de que es conveniente reservar el artículo 115 para fijar las bases mínimas de la organización municipal sin introducir normas de otra naturaleza.

Por su parte, la fracción VI del artículo 116 de la iniciativa conserva el texto de la fracción X del actual 115 constitucional. Su reubicación mejora la técnica constitucional y como afirma la colegisladora conserva el artículo 115 para establecer las bases generales de la organización municipal. Esta Comisión coincide en dicha apreciación por lo que mantiene, en sus términos, la minuta del Senado.

En congruencia con los textos, que para las diversas fracciones del artículo 116 se proponen, es preciso derogar las fracciones IX y X del artículo 115 constitucional.

Esta Comisión coincide con el Senado al estimar que la fracción VIII del artículo 115 debe reformarse para postular que corresponde a las leyes de los estados introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y que a la misma debe fusionarse la actual fracción IX del propio artículo 115 referido al régimen laboral municipal.

De esta manera, la referencia a la introducción del principio de representación proporcional para la elección de ayuntamientos, en el último párrafo de la fracción II del artículo 116 de la iniciativa presidencial se reubica por el último párrafo de la fracción II queda reservado a prescribir que la legislación electoral local debe introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

En concordancia, la fracción V del citado artículo 116 constitucional, debe suprimir la referencia que hace a las relaciones de trabajo entre los trabajadores de los municipios, puesto que como ya se expresó es adecuado contener este precepto dentro del artículo 115.



Por las razones expuestas en el dictamen del Senado, mismas que esta Comisión comparte, sin cambiar su sentido se estima conveniente que en lugar de proponer la derogación de las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, sólo se proponga la derogación de las fracciones IX y X.

Por último esta Comisión estima que el Senado ha introducido claridad a la expresión del artículo segundo transitorio de la iniciativa por lo que lo adopta en sus términos.

Por las anteriores consideraciones, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se permite someter a la aprobación de esta honorable Asamblea, el siguiente

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 17, 46, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., Y DEROGA LAS FRACCIONES IX Y X DEL ARTÍCULO 115 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN.

Artículo primero. Se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil".

"Artículo 46. Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

"Artículo 115...

I a VII...



VII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.



II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada estado.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.



IV. Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

V. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

VI. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Artículo segundo. Se derogan las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas de los estados en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. - México, D. F., a 22 de diciembre de 1986.

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.



Diputados: Eliseo Mendoza Berrueto, presidente; Santiago Oñate Laborde, secretario; Rubén Aguilar Jiménez, Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, Juan Antonio Araujo Urcelay, José Gonzalo Badillo Ortíz, Francisco Berlín Valenzuela, Antonio Brambila Meda, Carlos E. Cantú Rosas, Juan Moisés Calleja García, Heberto Castillo Martínez, Juan José Castillo Mota, Juan de Dios Castro Lozano, Germán Corona del Rosal, José Luis Díaz Moll, Romero Flores Caballero, *Reyes Rodolfo Flores Zaragoza, Guillermo Fonseca Alvarez, Oswaldo García Criollo, Jesús González Schmall, Miguel A. Herrerías Alvarado, David Jiménez González, Enríque Gabriel Jiménez Remus, Juan Maldonado Pereda, Arnoldo Martínez Verdugo, Jorge Masso Masso, Monsivais Ramírez Antonio, Jorge Montufar Araujo, Melquiades Morales Flores, Alejandro Ontiveros Gómez, Luis Manuel Orcí Gándara, Fernando Ortíz Arana, Pablo José Pascual Moncayo, Pedro José Peñaloza, Ma. Guadalupe Ponce Torres, Graco Ramírez Garrido Abreu, Ignacio Ramos Espinosa, Heriberto Ramos Salas, Nicolás Reyes Berezaluce, Humberto Salgado Gómez, César Augusto Santiago Ramírez, Píndaro Urióstegui Miranda, Diego Valadés Ríos, Sergio A. Valls Hernández. - (Rúbricas.)

(*) Artículo 84 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El C. Presidente: - En atención a que este dictamen ha sido impreso y se está distribuyendo entre los ciudadanos diputados, ruego a la Secretaría consulte a la Asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen.

El C. Secretario Antonio Melgar Aranda: - Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se pregunta a la Asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo... Se le dispensa la lectura al dictamen señor presidente.

Es de primera lectura.

VI. DISCUSIÓN / REVISORA

DISCUSION

México, D.F., a 27 de Diciembre de 1986.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, D. F., a 22 de diciembre de 1986.



Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Diputados: Eliseo Mendoza Berrueto, presidente; Santiago Oñate Laborde, Secretario; Rubén Aguilar Jiménez, Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, Juan Antonio Araujo Urcelay, José Gonzalo Badillo Ortiz, Francisco Berlín Valenzuela, Antonio Brambila Meda, Carlos E. Cantú Rosas, Juan Moisés Calleja García, Heberto Castillo Martínez, Juan José Castillo Mota, Juan de Dios Castro Lozano, Germán Corona del Rosal, José Luis Díaz Moll, Romeo Flores Caballero,* Reyes Rodolfo Flores Zaragoza, Guillermo Fonseca Alvarez, Oswaldo García Criollo, Jesús González Schmall, Miguel A. Herrerías Alvarado, David Jiménez González, Enrique Gabriel Jiménez Remus, Juan Maldonado Pereda, Arnaldo Martínez Verdugo, Jorge Masso Masso, Antonio Monsiváis Ramírez, Jorge Montúfar Araujo, Melquiades Morales Flores, Alejandro Ontiveros Gómez, Luis Manuel Orcí Gándara, Fernando Ortiz Arana, Pablo José Pascual Moncayo, Pedro José Peñaloza, Ma. Guadalupe Ponce Torres, Graco Ramírez Garrido Abreu, Ignacio Ramos Espinosa, Heriberto Ramos Salas, Nicolás Reynés Berezaluce, Humberto Salgado Gómez, César Augusto Santiago Ramírez, Píndaro Urióstegui Miranda, Diego Valadés Ríos, Sergio A. Valls Hernández.

El C. presidente: -Tiene la palabra el diputado Arnaldo Martínez Verdugo, para fundamentar su voto.

El C. Arnaldo Martínez Verdugo: -Compañero presidente; compañeros diputados: El grupo parlamentario de PSUM, votará en apoyo del proyecto de decreto, cuya discusión vamos a iniciar, por considerar que la reordenación que aquí se establece, de diversos artículos constitucionales, aporta mayor claridad y esto, desde luego, es positivo.

Sin embargo votaremos en contra de segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115, este párrafo que se refiere a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados.

Y lo mismo haremos en relación a la fracción V del artículo 116, que establece la misma definición en cuanto a que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán también por las leyes que expidan las legislaturas de los estados.

Ya en otro momento cuando estas fracciones, estos párrafos se introdujeron en la anterior legislatura, nuestro grupo se opuso a que se establecieran formulaciones y orientaciones que en nuestra opinión están en abierta contradicción.



Primero con el artículo 73 de la Constitución, que establece la facultad para legislar en toda la República y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 al Congreso de la Unión y que no establece ningunas excepciones para que aspectos esenciales sean trasladadas a las legislaturas de los estados.

Nos parece que insistir en la introducción de estos párrafos en el artículo 115 y 116, además de violatorio de este artículo fundamental de la Constitución y también del 123, nos conduce a que sean precisamente los patrones de los trabajadores estatales y municipales, aquellos que vayan a formular la legislación a la cual van a estar sujetos, cuestión que por lo demás está ya plenamente contemplada en el apartado a) del 123, lo cual siempre o desde hace tiempo se ha interpretado así hasta la introducción de estas fracciones y párrafos en el 115 y el 116.

Aunque esta discusión se hizo ya en la anterior legislatura, nosotros mantenemos el punto de *Artículo 84 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Vista anterior y consideramos que es ocasión para retirar estos artículos del artículo 115 y 116. Muchas gracias.

El C. presidente: -Tiene la palabra el ciudadano diputado Martín Urióstegui del Partido Popular Socialista, para fundar su voto.

El C. Martín Tavira Urióstegui: -Señor presidente; señoras y señores diputados: la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista votará en favor de las reformas constitucionales por lo que respecta a la reubicación de fracciones en los artículos que se mencionan, porque nos parece que la Constitución gana terreno cuando se sistematizan sus disposiciones.

En realidad, nuestra Carta Fundamental conserva en términos generales, la misma estructura de la Constitución Liberal de 1857; claro, con los aportes que hizo la Revolución Mexicana de 1910.

En 1952 y es útil que lo recordemos, Vicente Lombardo Toledano en la campaña presidencial, al rendir homenaje el 6 de febrero de 1952 a la Carta Fundamental, habló de la necesidad de crear una nueva Constitución con capítulos. Nuestra fracción parlamentaria piensa que va a llegar el momento en que tengamos que sistematizar el



artículo de la Constitución para ir creando cuerpos diversos que agrupen disposiciones homogéneas. Lombardo en aquel tiempo dijo:

"La Constitución debe ser revisada para establecer un capítulo de las garantías individuales, un capítulo de las garantías sociales, un capítulo del patrimonio nacional, un capítulo de la política económica del Estado, un capítulo de la política internacional, un capítulo del régimen democrático y un capítulo del sistema federal de Gobierno", que sería la parte orgánica propiamente de nuestra Carta Magna.

Porque hay ciertamente un desorden en nuestra Constitución y hay aspectos de la política nacional que no están contemplados de una manera sistemática en la Carta de Querétaro. Por ejemplo, nos referimos a los principios de política internacional. Por esos días, la fracción parlamentaria del PPS propuso una iniciativa para crear un nuevo capítulo sobre esta materia.

Entonces consideramos, que es un paso progresivo el hecho de revisarse la reubicación de las disposiciones constitucionales y ese es un camino abierto que debemos seguir todos, para seguir con esa tarea. Creo que ningún diputado se opondrá a que las disposiciones constitucionales tengan una mayor lógica.

Ahora bien, por lo que respecta a algunas disposiciones, la fracción del PPS desea reiterar sus opiniones. La Constitución establece el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios; ahora será una fracción del artículo 115, pero sería deseable que esta fracción fuera enriquecida con alguna idea que precise con mayor rigor, de qué manera las legislaturas de los estados respetarán el mandato constitucional y no establecerán ninguna modalidad que haga negatoria la representación proporcional; porque aquí ha ocurrido compañeros diputados, que en algunos estados, violando el mandato de la Constitución, han establecido una serie de modalidades que en realidad contradicen flagrantemente el dispositivo constitucional.

Hay estados por ejemplo, que establecen un porcentaje de la votación, como los antiguos diputados de partido; hay estados que establecen un cierto recuento total de la votación del Estado como si se tratara de la elección de los congresos locales, violando de esa manera la autonomía municipal. Nosotros propondremos en su oportunidad, cambios en esta fracción con el fin de que los Congresos de los Estados respeten estrictamente la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, por donde debe comenzar la vida democrática.



Ahora por lo respectivo al artículo 116, lo que contendrá ahora el artículo 116, se establece la orden de que se introducirá el sistema de diputados de minoría de la elección de las legislaturas locales; técnicamente deberían llamarse diputados de representación proporcional, no diputados de minoría, que equivaldría antiguamente a los que se llamaban diputados de partido, debe decir diputados de representación proporcional y como ustedes saben, lo que la Constitución no distingue no pueden distinguir las leyes secundarias, de tal manera que la representación proporcional en los ayuntamientos y la representación proporcional en las legislaturas locales, será estricta, será completa, será absoluta.

En relación con las otras disposiciones, nosotros queremos recordar que las reformas constitucionales que se establecieron hace tiempo, fijando la facultad de los estados de legislar en materia laboral, por lo que respecta a los trabajadores de los municipios y de los gobiernos de los estados, era un terreno ya ganado compañeros diputados, el hecho de que había pasado ya a la historia la facultad de los estados de legislar en materia laboral.

Desde que se dictó el Código Laboral de 1931, ya los estados no tenían por qué dictar disposiciones en materia de trabajo, una vez que la materia laboral era de carácter federal. Fue un retroceso en realidad el haber establecido la facultad de los estados para legislar en este terreno, porque tanto los gobiernos municipales, como los gobiernos de los estados, deben ser considerados como patrones; este era un terreno ganado.

Quiero recordar a ustedes la historia del movimiento de la clase trabajadora en México, registra los esfuerzos de Vicente Lombardo Toledano por considerar a los gobiernos de los estados y al Gobierno Federal, como patrones respecto de sus trabajadores. Esto quedó fijado desde la huelga de maestros en Veracruz en los años veintes, que Vicente Lombardo Toledano dirigió personalmente.

De manera que lo correcto sería suprimir estas fracciones y suprimir, como lo hemos reiterado en varias ocasiones, suprimir del artículo 123 los dos apartados, el apartado a) y el apartado b). La clase trabajadora no puede ser distinguida; son trabajadores al servicio de los municipios, son trabajadores al servicio de los estados, son trabajadores de las fábricas, son trabajadores obreros, agrícolas, etcétera, etcétera; de manera que la clase trabajadora es única y no puede ser distinguida en el artículo 123 a través de los famosos apartados a) y b).

Al votar en el particular, la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista se pronunciará también en contra de estos diputados concretos, que desdicen del avance que había establecido la Carta Magna en la disposición de su artículo 123. Muchas gracias.



El C. presidente: -Tiene la palabra el C. diputado Genaro José Piñeiro López, del Partido Socialista de los Trabajadores para fundar su voto.

El C. Genaro José Piñeiro López: -Con su venia, señor presidente; compañeras y compañeros diputados: para la fracción parlamentaria del Partido Socialista de los Trabajadores, subir a la tribuna para explicar el razonamiento de su voto, a favor, en lo general de esta iniciativa, trae consigo la preocupación que ya los dos compañeros que me antecedieron han hecho en esta tribuna.

Nosotros consideramos que en fondo, las reformas o las modificaciones se dan en el terreno de la forma, en una reubicación de las normas de estos preceptos, separando y dejando exclusivamente en el 115 lo normativo a los ayuntamientos y, sacando lo de las entidades federativas y los congresos locales para otra norma.

Por ello nosotros hemos de votar a favor, ya que representan un ordenamiento del artículo superior entre el 115 y el 116. Y de igual manera las normas relativas a los municipios y a las entidades federativas tendrán una mejor apreciación.

Sin embargo, no podemos admitir que se reitere lo que consideramos es una limitación y un atentado al derecho constitucional del trabajo, consignado ya, en el artículo 123 constitucional, al permitir que legislaciones especiales en los municipios y en los estados, cuando el progreso de la legislación laboral tiende a su plena federalización, no sólo de la norma, sino incluso de la administración de justicia laboral.

Igualmente, coincidimos con el planteamiento del compañero Tavira, en el sentido de que se precise en las normas constitucionales en materia de representación política, para no dejarlas al arbitrio de cada congreso local.

Nuestra fracción, en lo particular, planteará modificaciones a algunas fracciones, concretamente la derogación de la fracción V del 116 y la fracción VIII en su segundo párrafo del 115, porque consideramos definitivamente desatentatorio a la Ley Reglamentaria del Trabajo, a la Ley Constitucional del Trabajo, que es el artículo 123.

Nos reservamos para en lo particular, emitir nuestras opiniones y nuestras proposiciones. Muchas gracias.



El C. presidente: -Tiene la palabra el ciudadano diputado Reyes Fuentes García, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

El C. Reyes Fuentes García: - Con su permiso, señor presidente: esta Cámara de Diputados, como sabemos, hoy discute la iniciativa de ley para reformar los artículos 16, 46, 115 y 116 de la Carta Magna.

Esta iniciativa reviste una gran trascendencia desde el punto de vista del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, puesto que amplía los marcos jurídicos de las garantías individuales; refiriéndose al artículo 17 constitucional, se establece la reforma que autoriza a los gobiernos estatales, el arreglo mediante convenios amistosos de sus problemas por límites previa, aprobación del Congreso de la Unión; reforma el artículo 115 constitucional en su fracción VIII, para introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de toda la nación y en el caso del 116 constitucional se reforma la fracción II, para que haya diputados de partido de representación proporcional en todas las legislaturas locales.

Coincidimos plenamente con lo expuesto aquí por el diputado Tavira del Partido Popular Socialista, en el sentido de que debe suprimirse el concepto "minoría" y dejar claro que son "diputados de representación proporcional".

Sobre este último artículo es necesario constatar, que la mayoría de las legislaturas locales establecen ya el principio de diputados de representación proporcional; por ejemplo en el caso de Tamaulipas hay derecho a 5 diputados de representación proporcional. Sin embargo esta reforma a la Constitución viene a regularizar y universalizar ese principio de representación proporcional.

Dentro del contexto de estas reformas en el artículo 17 constitucional, se sientan ya en particular, las bases sobre las cuales sabe apoyarse un moderno sistema procesal en el que , el derecho a la jurisdicción, asuma una auténtica dimensión de derecho público; asimismo se establece que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar algún derecho.

Ninguna persona por otra parte, puede ser aprisionada por deuda de carácter puramente civil; esta disposición aunque forma parte de las garantías constitucionales; sin embargo vale la pena que de esta reforma constitucional se insista nuevamente en la misma, ello ayudará poderosamente a evitar las arbitrariedades y el abuso del poder que frecuentemente ejercen algunas autoridades federales, estatales y municipales.



La fracción VIII del artículo 115, observa precisamente que se introducirán a las leyes de los estados, el principio de participación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Esto adquiere una gran dimensión política desde el punto de vista de las elecciones, desde el punto de vista de la democratización del país; es un avance evidentemente positivo en la legislación electoral y que adquiere el carácter de mandato constitucional.

También se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se normarán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias.

Es necesario sin embargo, insistir en este capítulo en la necesidad de que los empleados, los trabajadores de los ayuntamientos, tengan pleno uso de sus derechos, tanto a la organización sindical, a la sindicalización, como también a los servicios médicos, de hospitalización y medicamentos; bien sea mediante convenios con el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado o con el Instituto Mexicano del Seguro Social. Pero es conveniente, porque en la mayoría de los municipios están desprotegidos estos trabajadores en estos aspectos sociales.

La fracción del artículo 106 constitucional, otra fracción establece que el número de representantes en la legislatura de los estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en ningún caso podrá ser menor de siete diputados en las entidades federativas, cuya población no llegue a los 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población no pase ese número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 diputados en los estados cuya población sea superior a 800 mil.

Por último, establece la reforma que los diputados a las legislaturas locales, no podrán ser reelegidos para el período inmediato, los suplentes sí pueden hacerlo pero con el carácter de propietarios y siempre que no hubiesen estado en ejercicio. Se entiende que cubriendo al propietario, es decir, aquí se establece el principio de la No Reelección en la legislatura de los estados.

En conjunto, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se pronuncia en favor de estas iniciativas de ley, porque abre más el marco democrático, tanto en lo que se refiere a las garantías individuales que consagra la Constitución, como en lo que se refiere a la participación proporcional en la legislatura de los estados y sobre todo, en todos los ayuntamientos de la nación. Muchas gracias.



El C. presidente: -Consulte la secretaría a la asamblea, si el dictamen lo considera suficientemente discutido en lo general.

El C. secretario Eliseo Rodríguez Ramírez: - En votación económica, se pregunta a la asamblea si se considera suficientemente discutido el dictamen en lo general. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo... Suficientemente discutido, señor presidente.

El C. presidente: - Para los efectos del artículo 134 del reglamento interior del Congreso General, se pregunta a la asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular.

Está reservado el artículo 1o. del dictamen, por los diputados Gerardo Unzueta, Juan de Dios Castro y Genaro Piñeiro.

En consecuencia, proceda la secretaría a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados, en un solo acto.

El C. secretario Eliseo Rodríguez Ramírez: Se va a proceder a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados. Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior.

(VOTACIÓN.)

Se emitieron 235 votos en pro y 24 abstenciones.

El C. presidente: -Aprobado en lo general y en lo particular, los artículos no impugnados por 235 votos. Esa presidencia informa que fue reservado para su discusión el artículo 1º. del proyecto de decreto.

Se abre el registro de oradores para la discusión del artículo 1º.

Oradores en contra: Unzueta Lorenzana Gerardo, el maestro Juan de Dios Castro y Genaro José Piñeiro López; oradores en pro: César Augusto Santiago y la comisión.

Tiene la palabra el ciudadano diputado Gerardo Unzueta Lorenzana, en contra del artículo 1º.



El C. Gerardo Unzueta Lorenzana: -Como ha quedado claro, en la intervención del compañero diputado Arnoldo Martínez Verdugo, el grupo parlamentario del PSUM, está de acuerdo con la reestructuración que se hace de algunos de los artículos de la Constitución, el artículo 17, el 46, parcialmente el 115 y parcialmente el 116.

Nosotros fundamentalmente estamos en desacuerdo, en contra de las formulaciones que se establecen en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 115 y en contra de la fracción V del artículo 116, que tratan el mismo asunto fundamentalmente, o sea, las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores y las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores.

Los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, tienen el papel de patrones, esto es, de quienes establecen relaciones laborales con sus trabajadores y tienen que atenerse en esas relaciones laborales a lo establecido en el artículo 123. Ya la formulación misma que se traslada del artículo 115 anterior, contiene un elemento que es un elemento que contraría al artículo 123. Dice la formulación establecida en el segundo párrafo de la fracción VIII del 115; la propuesta en el artículo 1º.: "las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución."

Pero precisamente aquí está la contradicción con el artículo 123; el artículo 123 en su fracción XXXI, establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades del trabajo, la aplicación de las leyes del trabajo en sus respectivas jurisdicciones. Esto es, no está estableciendo la posibilidad de que las legislaturas de los estados expidan leyes reglamentarias del 123. Las leyes reglamentarias del 123 son facultad exclusiva del Congreso de la Unión, tal como se encuentra establecido en el artículo 73 en su fracción X, donde se dice: "el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, etcétera y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123". Nadie más está facultado para expedir las leyes del trabajo reglamentarias al artículo 123.

Pero por otra parte, por si no fuera suficiente, la formulación de la fracción XXXI, deja claro con toda precisión, que a los gobiernos de los estados, a las autoridades de los estados y desde luego a las de los municipios, sólo corresponde la aplicación de las leyes del trabajo, aplicación de las leyes del trabajo que sólo puede emitir el Congreso de la Unión.



El problema es importante y serio, no se trata simplemente de que vayan a establecerse determinadas formas de trato entre los municipios, entre los ayuntamientos y los gobiernos de los estados con sus trabajadores; no, no se trata de eso, se trata de todo un proceso que ha venido arrastrándose del cual ya se hablaba aquí hace un momento. Ya había sido logrado, ya se había alcanzado el objetivo de que, los congresos de los estados no legislarán sobre las leyes del trabajo, no legislarán, no hicieran leyes reglamentarias del 123; ya esto se había alcanzado. El 123 es una legislación única para todos los trabajadores es una legislación única para todos los trabajadores con sus dos apartados; es una legislación única en la cual los trabajadores obtienen las garantías necesarias para realizar su labor como trabajadores de sus municipios, de los estados, de la Federación y desde luego en la industria y en la agricultura con los patrones capitalistas.

Habiéndose logrado esto, esto ahora significa un retroceso, este planteamiento significa un retroceso, primero porque se está autorizando a las legislaturas de los estados para pedir leyes reglamentarias, esto es un atentado y en segundo lugar, porque se dice que se apoyan en el 123, cuando precisamente lo que hacen es contradecir el 123, lo que hacen es atacar el 123. Por estas razones, los grupos parlamentarios de los partidos, PSUM, PMT Y PRT presentan de manera conjunta las siguientes proposiciones:

Se modifica la fracción VIII del artículo 115, para quedar como a continuación se señala:

"Fracción VIII. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 de esta Constitución con sus disposiciones reglamentarias".

Se modifica la fracción V del artículo 116 para quedar como a continuación se señala.

Artículo 116...

V. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias.

Dejamos a la secretaría la proposición de los tres partidos que presentamos para modificar el artículo 1º. de este proyecto de decreto.

El C. presidente: -Tiene la palabra el C. diputado Juan de Dios Castro Lozano en contra del artículo 1º.



El C. Juan de Dios Castro Lozano: - Señor presidente, señoras y señores diputados los dos puntos que voy a tocar en mi intervención no constituyen materia de reforma por parte de la iniciativa. La iniciativa lo único que está, es recordando fracciones y reordenando incisos, puesto que ya están considerados por la actual Constitución General de la República vigente.

Dice en el artículo 1º. del artículo 17 de la Constitución: "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial".

Esta es una disposición que está contenida dentro del capítulo de las garantías individuales. En la práctica no se cumple porque no es verdad que los tribunales estén expeditos para impartir justicia; no hay justicia expedita en México, ni la imparten en los plazos y términos que fijen las leyes, ni emiten sus relaciones de manera pronta, completa e imparcial; pero eso que ocurre en la realidad, no obsta para que estemos de acuerdo con los términos en que está redactado este artículo.

Pero dice el artículo en la iniciativa y en la Constitución vigente: "su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales. El servicio de la justicia que se imparte en México será gratuito". Y luego añade, como una norma explicativa de lo anterior: "...quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

Este problema de las costas que está en la Constitución vigente y que la iniciativa recoge confirmándolo, plantea un problema de interpretación, porque estamos enteramente de acuerdo con que el servicio de los tribunales de la República sea gratuito, pero yo en lo personal no estoy de acuerdo con que queden prohibidas las costas judiciales.

Si por costas judiciales entendemos, el costo que un tribunal va a aplicar por impartir justicia, estamos de acuerdo, la justicia debe ser gratuita. Pero si conforme a lo que establecen los diccionarios jurídicos por costas, son los gastos ocasionados en el proceso, derivados directamente de él, sobre cuyo pago está el juez dispuesto a resolver, puede prestarse a confusión y estimar que los gastos que realiza la parte que gana el proceso por una demanda temeraria e injusta, puedan estar prohibidas desde el punto de vista constitucional y también pudiéramos afirmar que son costas judiciales.



Quiero suponer, señoras y señores diputados, que alguno de ustedes demanda temeraria, deliberada, intencionalmente, injustamente, a alguien, la actual legislación secundaria en los Códigos de Procedimientos, establecen que la parte que demande temerariamente con deliberada mala intención, con mala fe, debe ser condenada en costas; y en tratándose de juicio ejecutivo, algunas disposiciones secundarias, como son los Códigos de Procedimientos Civiles y el Código de Comercio, establecen la condena en costas como obligatorias.

Entendemos que esta parte del artículo se refiere a que la impartición de justicia sea gratuita y que no se aplique a ninguna de las partes el pago de cantidad alguna por el servicio que prestan los tribunales del país.

Pero quedaría nada más con la expresión "su servicio será gratuito", y propongo que se suprima la expresión, quedando en consecuencia: "prohibidas las costas judiciales", que lo único que hace es volver confuso el texto y entorpecer la impartición de justicia.

Esa es una de las primeras objeciones al artículo 17 del artículo primero del proyecto.

La otra es de tema laboral y yo creo que los compañeros diputados de la CTM deben estar interesados en este capítulo.

Ya lo señaló hace un momento el compañero Gerardo Unzueta, el párrafo 2º. de la fracción VIII del artículo 115 no es una innovación en la iniciativa; ya está en la Constitución vigente. Pero ¿por qué no aprovechar esta iniciativa para quitar ese baldón sobre los trabajadores municipales y sobre los trabajadores de los estados?

Yo se que no hay ninguna objeción desde el punto de vista constitucional. Es más, si examinamos la historia del derecho laboral mexicano, veremos que en sus inicios, después de aprobada la Constitución de 1917, se permitió a los estados de la federación y a las entidades de la federación, el dictar normas en materia laboral y célebre fue la legislación laboral del estado de Veracruz y destacada fue la legislación laboral en el estado de Yucatán.

No solo establecían normas mínimas en beneficio de los trabajadores -no me refiero a los trabajadores de los estados-, establecían esas legislaciones normas mínimas para todos los trabajadores en general.



Esa legislación laboral del estado de Veracruz y esa legislación laboral del estado de Yucatán, establecían normas que eran benéficas para los trabajadores y para las relaciones de trabajo que se establecían y se entablaban en las distintas empresas y en las relaciones laborales con los distintos patrones de esas dos entidades.

Poco a poco se introdujo el ambiente adecuado para que quedara como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, el legislar en materia laboral y hubo un destacado diputado que se opuso a esa innovación y dijo -y consta en el Diario de los Debates-, "se está atentado contra la autonomía de los estados", sea como fuere la Cámara de entonces, el Congreso de entonces, aprobó que fuera facultad exclusiva del Congreso de la Unión el legislar en materia laboral para todos y cada uno de los trabajadores del país.

Si examinamos la opinión del doctor Mario de la Cueva y si examinamos la opinión de Néstor de Buen Lozano, respecto a esa facultad de los estados para legislar en materia laboral, dice Mario de la Cueva, que era benéfico, que era bueno, que fue bueno que los estados empezaran a legislar en materia laboral, porque no se tenía experiencia, porque se carecería de experiencia en la aplicación de las normas laborales después de la Constitución de 1917.

Pero señoras y señores diputados, yo quisiera preguntar a los que van a defender el dictamen, ¿cuál es el beneficio concreto que los trabajadores de los estados van a obtener, permitiendo que las legislaturas de los estados puedan formular leyes que regulen las relaciones de los estados con sus trabajadores y de los municipios con sus trabajadores? Me dirán ¿ah? es que las condiciones económicas de cada estado son distintas, es diferente la situación económica y financiera del estado de Oaxaca por ejemplo, a la del estado de Coahuila, por ejemplo o a la del estado de Nuevo León. Y que bueno que se permita a los estados legislar y establecer condiciones acordes con su situación económica y financiera.

Yo no se si sea esa una consideración, pero yo nada más les digo que la iniciativa dice, establece, que la legislación que emitan los estados para regular las relaciones del estado con sus trabajadores y de los municipios con sus trabajadores, se van a sujetar a lo que establece el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, normas mínimas. O sea que esa legislación no podrá estar abajo de lo que establece el artículo 123 constitucional.

Eso ya se logra sin necesidad de tener lo que dice la Constitución vigente, que no es una innovación de la iniciativa, que ya está en la Constitución vigente, que lo único que la



Constitución está estableciendo es normar, reubicar las fracciones del artículo. Pues señor, sencillamente que se diga, como lo planteó -a mi juicio- acertadamente Gerardo Unzueta, que se diga que esas relaciones estarán normadas por el apartado A del artículo 123 constitucional.

Me dirán que es conveniente dejar a los estados, bueno, es que desconocen, señores diputados cómo se manejan las legislaturas de los estados. Los estados ya tienen una participación en la legislación; en el sistema bicameral a través del senado los estados de la federación están representados y tienen una participación en la Legislación Federal; pero si dejamos a las legislaturas de los estados, ideal, magnífico si las legislaturas fueran independientes y si operara la división de poderes en los gobiernos estatales, si no opera en el Gobierno Federal la división de poderes, es una ficción, es una fantasía que digamos que el Gobierno de la República tiene el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y que el Poder Legislativo sea independiente del Ejecutivo.

Por la Constitución me dirán, -muy propia de esta Cámara- que la mayoría pertenece al mismo partido del Presidente de la República, dicen que hay o existe una amable y amigable colaboración entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

La realidad es que decide el Poder Ejecutivo, es la realidad, y lo que pasa en el Gobierno Federal ocurre en las legislaturas de los estados, entonces se va a dejar al patrón legislar en las relaciones que competen a sus trabajadores y que corresponden a sus trabajadores -repito-, no hay objeción de tipo constitucional, los antecedentes de la historia laboral permiten conocer que en los inicios de la legislación laboral, los estados legislaron no sólo para los trabajadores -y digo mal-, en los inicios legislados para los trabajadores en general, menos para los empleados de los estados.

Y aquí se está planteando que los estados emitan por medio de sus legislaturas, leyes que regulen las relaciones entre el patrón que es el estado y los trabajadores del estado; entre el patrón que es el municipio y los trabajadores del municipio. Yo insisto y reitero que con regularlos con el apartado A del artículo 123 constitucional, se permitiría una garantía muy superior a la que actualmente tienen, porque esto está vigente en la Constitución actual, está vigente; se lograría una garantía mayor, ¿por qué? Porque en la legislación que se deje a la legislatura, se van a crear tribunales especiales para regular los conflictos que se realicen entre los trabajadores del Estado y el Estado que es el patrón, entre los trabajadores de los municipios, el municipio que es el patrón; tribunales que por la carencia de presupuesto en muchos estados, van a estar en las capitales de los estados y se va a obligar a los trabajadores de los municipios más apartados, cuando vean vulnerados sus



derechos, a litigar los conflictos en las capitales de los estados con la carga y lo oneroso que ello implica para un trabajador.

En cambio, si están reguladas -repito-, si están regulados y eso suponiendo objetividad e imparcialidad en los tribunales de arbitraje que impongan los estados. Los estados de la República, los estados de las entidades federativas, suponiendo que sean imparciales, suponiendo que no vayan a fallar en el sentido del gobierno del Estado; que no vayan a estar de acuerdo con el gobierno de cada una de las entidades federativas; en cambio de esta manera, los conflictos laborales quedarían ventilados en las juntas locales de Conciliación y Arbitraje. Me dirán que las juntas tendrían la misma falla; ¿que son las juntas de conciliación? tribunales objetivos imparciales apegados en justicia, con justicia pronta y expedita; no señores, ya aquí yo quisiera preguntar al que venga ¿qué pasó con la iniciativa que apoyó la CTM en la LI Legislatura y que aprobó la Cámara de Diputados para federalizar los tribunales del trabajo?

Fue un logro de la CTM, yo recuerdo que todos los diputados de la CTM apoyaron esta iniciativa para federalizar los tribunales del trabajo. Bueno, pues esa iniciativa señores diputados, permanece aun congelada en la Cámara de Senadores, igual que aquella iniciativa para aumentar la prima de antigüedad a 15 días, en lugar de 24 días, como nos decía en un destacado debate el diputado Calleja, en cierta ocasión.

Sigue todavía congelada, dos acuerdos ha habido de esta Cámara para pedir a la colegisladora que informe sobre esta iniciativa y la colegisladora no ha admitido ni siquiera un acuse de recibo -que nosotros sepamos-, de esos acuerdos tomados por esta Cámara de Diputados. Pues señoras y señores diputados, establezco mis objeciones a este párrafo del artículo 17 y a las fracciones que he señalado en materia laboral de los artículos 115 y 116. Muchas gracias.

El C. presidente: -Tiene la palabra el diputado Genaro José Piñeiro López del PST, en contra del artículo 1º.

El C. Genaro José Piñeiro López: -Señor presidente: ciertamente, la discusión en lo particular de este artículo de la iniciativa de reformas a la Constitución, sostiene insistentemente la preocupación para los legisladores, para quienes hemos hecho uso de esta tribuna, fundamentalmente en el aspecto laboral y cierto es que, como lo señalaba Juan de Dios Castro, que en la LI Legislatura el Congreso del Trabajo, el movimiento obrero presentó una iniciativa donde se planteaba la federalización de estos tribunales de estas juntas de trabajo y que, el sueño de los justos a los que fueron sometidos las leyes



en el Senado, pues lo tiene empolvado y lo tiene parado en ese sentido; y esta ha sido una preocupación porque no hace ni ocho o diez días, dirigentes obreros señalaban su inquietud por lograr sacar adelante de la congeladora, muchas de estas iniciativas que sin duda alguna mejorarán y conducirán hacia la federación en materia laboral, porque es lo principal, como objetivo constituyente, este artículo 123.

Nosotros nos adherimos, teníamos muchas propuestas y en el mismo sentido de las presentadas por el compañero Gerardo Unzueta, las traemos, coincidentemente, en cuanto a modificar la fracción VIII en su segundo párrafo del 115 y la fracción V del artículo 116 para no trabar el proceso y el procedimiento laboral, que de hecho esto conduciría, como lo señalaba un compañero, no a fortalecer y a reglamentar el 123 en los estados, sino a crear una legislación estatal que trabara, que obstaculizara y que mediatizara las luchas por las demandas laborales.

Nosotros nos adherimos pues, a la propuesta hecha por el compañero Gerardo Unzueta, en cuanto a estos dos artículos y nuestra preocupación en el sentido de incluir y determinar el carácter del sistema de representación proporcional en los Congresos de los Estados, creo que es congruente con el conjunto de modificaciones y de normas que en el Código Federal Electoral ya se han vertido y que debieran de quedar explícitas en el último párrafo de la fracción II del artículo 116.

En este sentido nosotros pedimos se modifique la redacción, se cierre una que permita darle garantía y seguridad al desarrollo de las organizaciones partidarias, a la conquista de sus posiciones de poder y al establecimiento en las legislaciones locales en esta materia del sistema de representación proporcional y someter a la consideración de esta soberanía, una propuesta al último párrafo de la fracción II del artículo 116 para quedar como sigue:

"Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

Ultimo párrafo. En la legislación electoral respectiva, se introducirá el sistema de representación proporcional en la elección de las legislaturas locales, propiciando la participación de diputados de minoría, cuando el partido que lo postule alcance por lo menos el 1.5% de la votación".



Porque este señalamiento, se deriva de una desigualdad en la aplicación de oportunidades hacia la conquista de posiciones en los Congresos locales con una gran gama de diversidad en los estados, existiendo estados que casi tienen las puertas cerradas a la participación de las oposiciones, presentando a veces márgenes del 15% de votación o en otras en donde no permite el acceso, aun hasta con porcentajes todavía menores.

Siendo congruentes con el sentido de la Constitución, de las reformas al Código Electoral, sentimos debe dejarse establecido este porcentaje y por ello hemos dejado esta proposición que esperamos sea sometida en forma favorable en esta soberanía. Muchas gracias.

El C. presidente: -Tiene la palabra en pro, el ciudadano diputado César Augusto Santiago Ramírez.

El C. César Augusto Santiago Ramírez: - Señor presidente; compañeras y compañeros diputados: es en verdad el tema que plantea la minuta que hoy discutimos, de una muy señalada importancia, porque además de que como se ha dicho aquí, propone una reordenación de disposiciones que de otra manera estarían ubicados en artículos que no necesariamente corresponden al sentido de aquellas disposiciones que se reordenan; de que esto que digo es cierto, la minuta contiene una serie de avances que yo creo indispensable tratar de reseñar de manera muy breve.

En primer lugar, esta iniciativa nos da la oportunidad como pocas, de penetrar a la esencia de lo que constituye y la creación jurídica, es decir, por esta vía se está dando razón de ser a la labor legislativa, en cuanto que al crear derecho propone la modificación social, como uno de sus objetivos más importantes.

¿Cuáles son los grandes elementos que están detrás de esta iniciativa? En primer lugar, dar una ubicación correcta a todo el sentido que debe permear la organización del Poder Judicial, darle una categoría que corresponda a su capacidad de impartición de justicia con las características que la propia Constitución señala. Y esta es una determinante fundamental de la minuta que hoy estamos analizando.

Al robustecer el Poder Judicial, permitiéndole tener un cuerpo orgánico de normas que muy bien estructuren sus funciones, le den su ubicación constitucional correcta y además promueva la homogenización de las normas por lo que toca a las distintas entidades que conforman el pacto federal, se está dando con esto una estructura nueva, una estructura



que permitirá una impartición de justicia con las características y objetivos que están contenidos en el propio proyecto nacional que define la Constitución.

Pero si por un lado la iniciativa se orienta a establecer este orden nuevo, bien estructurado para fortalecer el Poder Judicial, por otro lado, también nos da una idea muy correcta de lo que es el sistema de división de poderes, y yo pienso que estos son los grandes ejes que quedan muy claros en la exposición de motivos de la iniciativa y en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Se trata pues de determinar con gran claridad y con el avance en la técnica constitucional de que estamos disfrutando en la época presente, de establecer, por un lado con claridad meridiana, la teoría de la división de poderes y por otro, robustecer el ordenamiento jurídico constitucional que norma la vida del Poder Judicial en la Constitución.

Es por eso, decía yo al inicio, que esta iniciativa nos permite reflexionar muy bien sobre el valor y la majestad de la creación jurídica, la creación jurídica como uno de los instrumentos -para mi el más importante-, para motivar la transformación social de acuerdo con los objetivos y normas que define la propia Constitución, al establecer el proyecto de nación al que aspiramos.

Bien, la minuta contiene además -se ha dicho aquí por todos los que me antecieron en el uso de la palabra-, una reordenación topográfica de las distintas facultades que otorga, estarían dispersas en diversas disposiciones de la materia. Principia la minuta por proponer una redacción diferente para el artículo 17 constitucional, que a mi me parece de la mayor importancia destacar.

El artículo 17, en la redacción propuesta, reconoce la existencia de la garantía de acceso a la capacidad jurisdiccional y eso es muy importante, es la reafirmación de una garantía individual que debe permear toda la estructura jurídica en defensa de la libertad, la garantía de acceso a la capacidad jurisdiccional ¿como la iniciativa elabora este tema tan importante? Primero le pide al ciudadano que en mérito de disfrutar de esta garantía consagrada en este artículo constitucional, él abogue por sí mismo la posibilidad de hacerse justicia por sí mismo y después de hacer uso de la violencia para lograr los objetivos que de otra manera presume, no han sido conseguidos; a cambio de esto, el propio dispositivo constitucional de una serie de categorías que bien se han reseñado aquí por los diputados que me antecieron en el uso de la palabra, como aportaciones ordenadas de lo que debe ser un sistema jurisdiccional correcto, la impartición de justicia



pronta, expedita, completa e imparcial; cuatro categorías que definen el profundo sentido humanista de esta minuta que hoy estamos discutiendo.

También y es cierto, hay una mención expresa a la prohibición de costas en los procedimientos judiciales. Esta prohibición que ya está en la Constitución vigente, debe interpretarse como debe hacerse con toda la Constitución, desde el punto de vista histórico y desde el punto de vista del sistema que contiene la propia Constitución; y es correcta la observación, cuando habla de costas judiciales, se refiere a la capacidad para que el Estado imparta la justicia de manera gratuita y que no haya la posibilidad de que quienes imparten la justicia, cobren costas por el servicio consubstancial a la naturaleza del Estado.

Es verdad también -y debo reconocerlo aquí-, que en algunas leyes secundarias hay la posibilidad de que se reclame el pago de gastos y costas judiciales, pero esta es otra cosa, la interpretación constitucional perfectamente lo deslinda y esto, en efecto, obedece a la necesidad de que por la legislación ordinaria, haya la posibilidad de que se ponga un hasta aquí a procedimientos frívolos e improcedentes, que simplemente van a causar congestión en la impartición de justicia y que al final de cuentas, no van a conseguir los objetivos que motivaron aquel procedimiento improcedente.

Son dos cosas distintas: los gastos y costas judiciales previstos en las leyes ordinarias, están debidamente reglamentados ahí y la interpretación del precepto constitucional que nos motiva, debe ser en el sentido histórico, como fue concebido en su redacción original, en la Constitución de 1917.

Finalmente, quisiera abordar dos temas más que están en el contexto de las intervenciones que hemos escuchado. El que se refiere a la representación proporcional y el que alude al régimen de los trabajadores, dependientes de las entidades federativas y de los municipios. A este respecto, yo quisiera recordar a mis compañeros diputados, que la Constitución General de la República debe ser observada en su doble categoría; uno, como ley fundamental de los mexicanos y dos, como estatuto nacional común a los estados que integran la federación.

En esta segunda categoría, donde la Constitución sirve de patrón general al que deben referirse las constituciones locales de todas las entidades federativas de la República, sin abrogar la autonomía propia de aquellas instituciones, sirve como marco rector, como documento y como estatuto nacional común a las entidades federativas. Y es en esta categoría, en el que se encuentra explicación para que de manera reiterada, la



Constitución haga alusiones a aspectos que deben ser generales en el contexto de las entidades federativas.

Al hablar de que en las Constituciones se debe introducir el principio de la representación proporcional, lo hace respetando la autonomía estatal, pero reconociendo el avance de la sociedad contemporánea que ha obligado e impuesto que este sistema de representación proporcional se incluya en todos los órganos de representación popular.

El tema de los trabajadores, quiero decir que este tema y el anterior, han sido motivo de largos debates en esta Cámara de Diputados y que la Constitución actual, en sus preceptos relativos, ya contiene la redacción que estamos comentando ahora; que yo creo que en el fondo hay una honesta inquietud que no pretendo descalificar de ninguna manera y es el de tratar que el régimen legal de los trabajadores sea uniforme y contenga todos los avances que el movimiento obrero organizado de este país, ha logrado incrustar en la legislación laboral respectiva.

Pero puestos en este sentido, debemos de aceptar cuando menos, que la iniciativa propone un avance frente al régimen que estamos viviendo en la actualidad en materia laboral. Antiguamente cuando esta facultad constitucional no estaba debidamente impresa en el texto de nuestra ley fundamental, las relaciones de los trabajadores de los municipios, estaban supeditados a una multiplicidad de ordenamientos municipales de todo tipo, lo que hace la Constitución, es ejercer su capacidad de estatuto fundamental, común a las entidades federativas y proponer una estructura, que cuando menos rescate este amplio aspecto de la legislación laboral perdida y lo integre al consenso de la legislación laboral de que disfrutaran los trabajadores al servicio del Estado, propuestos en el artículo 123 constitucional.

Yo quiero decir que en el fondo, el artículo 123 -este debate que de manera no fundamental se ha dado hoy, porque estos temas no son motivo de la minuta-, ha sido un problema que se ha debatido largamente en esta Cámara de Diputados. Quiero decir también que el movimiento organizado que milita dentro de mi partido, ha defendido estos criterios con gran preocupación e incluso con vehemencia; la iniciativa pues, no debe verse simplemente en el contexto de estas dos discusiones que se han dado ya en otro momento, debe verse en el contexto de lo que propone, como avance, como mejora al sistema de que disfrutamos y como principio congruente de un régimen que no solamente quiere incidir en la mejora de sus procedimientos ejecutivos, sino que también por la vía de la creación legal, motiva la mejor instrumentación de los distintos poderes de la Unión.



Yo, estimados compañeros y compañeras diputados, pienso que esta es una buena iniciativa que va a mejorar el texto constitucional y por eso pido que la apoyen. Muchas gracias.

El C. presidente: -En turno don Gerardo Unzueta. Se levantó primero el diputado Juan de Dios Castro; tiene la palabra el diputado Juan de Dios Castro y en turno el ciudadano diputado Gerardo Unzueta Lorenzana.

El C. Juan de Dios Castro Lozano: -Señor Presidente; señoras y señores diputados: no me contestó el señor diputado las inquietudes que planteé en mi primera intervención.

En lo relativo al artículo 17, lo único que señaló fue la interpretación que se supone debe darse al artículo 17. Si yo digo que "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y que su servicio será gratuito"; hasta ahí, su servicio será gratuito, hasta ahí. Todo mundo entiende que ningún tribunal podrá cobrar por impartir justicia; pero si se le agrega: "...quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales", me dice el diputado: "claro que las costas judiciales son otra cosa".

¿Qué son las costas judiciales? Son los gastos derivados directamente del proceso y que debe pagar la parte que es condenada por el juez a pagarlos, en algunos casos por imperativo de la ley secundaria, en otros casos por arbitrio del juez, porque el juez en su criterio consideró que obró con mala fe, dolo o con temeridad. Pero si dejamos esa expresión en la Constitución, no se establece la distinción y hay un principio elemental de derecho que dice, que donde la ley no distingue no podemos distinguir.

Entonces si el artículo 117 dice: "Quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales", cuando un juez de un tribunal federal o de un tribunal local dicte en una sentencia, un resolutivo que diga: "se condena a la parte actora a pagar las costas del proceso", la parte actora tendrá una base, no solamente para interponer el recurso de apelación, sino además para interponer el amparo por violación a la garantía del 17, porque el 17 dice: "quedarán prohibidas las costas judiciales" y esto es una cosa judicial. Queda más claro si se suprime, que si se le agrega; estoy señalado que es infortunada la frase: "quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales", queda más claro con decir: "su servicio será gratuito" y punto, porque al agregar "quedando prohibidas las costas judiciales", entra la posibilidad que hasta este momento no ha dilucidado la Corte para poder determinar, si costas judiciales se le llama al servicio de los tribunales o a los



gastos derivados del proceso y todo diccionario jurídico les indica, que costa es los gastos que el proceso origina o que se originan directamente de él y sobre lo cual el juez debe responder. Este planteamiento no lo contestó el señor diputado.

Por otra parte, respecto al artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo y el artículo 116, señoras y señores diputados, yo sigo esperando que alguien me diga qué van a ganar los trabajadores de los estados y de los municipios con esta disposición, que no hace mas que confirmar lo que la ley, lo que la Constitución, lo que la Ley Fundamental ya establece actualmente, pero que esto era una oportunidad de poderla reformar en favor de esos trabajadores que a veces son los más desprotegidos, de los empleados al servicio del Estado. Y planteé algunos inconvenientes, señalé algunas posibilidades de contenido de la legislación local de las entidades federativas ¿qué van a hacer los estados de la Federación? Bueno, para empezar van a crear un tribunal especial porque ya existe en algunas entidades el Tribunal de Arbitraje o el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado y señalé el inconveniente que para muchos empleados del Estado y del municipio tiene ese tribunal, en primer lugar por la carencia de recursos, señalé claramente que nada mas tiene su sede en la capital del Estado y se obliga al trabajador de un municipio apartado a irse a la capital del Estado, a liquidar un conflicto que se tiene que ventilar en el Tribunal de Arbitraje, cuando tenía la posibilidad de acudir a las juntas de conciliación y arbitraje, que con todo lo parciales que sean, por su número facilita más el litigio en materia laboral.

En segundo lugar ¿qué se va establecer? No podrá, porque así lo dice la iniciativa, contrariar el artículo 123 y las leyes reglamentarias de él. Tenemos cuando menos con la iniciativa, la garantía mínima de que se va a respetar el 123 en teoría, en las legislaciones laborales de los estados.

Pero señores, eso mismo se logra con la actual legislación vigente ¿Por qué no remitir a los trabajadores de los estados al apartado A de artículo 123 y a las leyes reglamentarias del artículo 123, sus disposiciones reglamentarias, entre ellas la Ley Federal del Trabajo? ¿Por qué esperar una legislación distinta que va a ser diferente en cada una de las entidades de la República?

Si me dicen que para mejorar en algunos casos las condiciones de los trabajadores, pues señoras y señores diputados, mejórenlas con los contratos colectivos. El contrato colectivo de trabajo no solamente protege a los trabajadores miembros del sindicato en el momento en que se firma; el contrato colectivo de trabajo protege a todos y cada uno de los trabajadores que en lo futuro entren a prestar sus servicios, pero eso ya lo tenemos con la



posibilidad que da la Ley Federal del Trabajo de sindicalizarse, de entablar huelgas, de firmar contratos colectivos y de mejorar las prestaciones económicas que reciban los trabajadores.

No se me ha repetido más que lo que la iniciativa dice; no se ha dado respuesta a los planteamientos que hemos hecho en esta tribuna. Muchas gracias.

El C. presidente: -Tiene la palabra el ciudadano diputado Gerardo Unzueta Lorenzana, del Partido Socialista Unificado de México.

El C. Gerardo Unzueta Lorenzana: -Compañeros diputados: en la respuesta, ciertamente muy breve a los planteamientos hechos respecto de las fracciones VIII del 115 y V del 116, se trajo a colación un elemento que es muy importante: el papel de la Constitución, el papel de la Constitución como estatuto general común.

Y se nos decía que la preocupación nuestra era de manera sustancial, la de que existiera un sólo régimen para los trabajadores del país y que en esto, las proposiciones hechas colaboran a que la Constitución ejerciera su papel de estatuto general común.

Pero yo creo que es exactamente lo contrario. Creo que precisamente lo que nos están proponiendo, es una dispersión de la legislación laboral en los Estados. Lo que nos están proponiendo es que cada estado con base, se dice en el artículo 123, expida su propia legislación.

Aquí la única posibilidad de que realmente hubiese un régimen general, es atenerse al apartado A del 123. Aquí, lo que es indispensable es que la justicia laboral sea federal precisamente.

Para nosotros los resultados que obtendrían la aplicación de estos textos, que por cierto ya comienzan a ser aplicados en algunos lugares; dado que esta es una legislación anterior, se aprobó en la legislatura pasada, los resultados serían precisamente la aplicación de la legislación laboral por quienes son parte sujeta de esa legislación, son propiamente los patrones; los patrones son los que aplican la legislación laboral, son ellos quienes tienen en sus manos todas las posibilidades de someter a los trabajadores a una mayor explotación, a una peor situación desde el punto de vista de legislación laboral.

Nosotros creemos que es bastante señalar -y en eso no se nos ha respondido- es bastante señalar en esta discusión, al discutir estas cuestiones, que el artículo 73 y todos los



antecedentes que ya hemos oído mencionar aquí. El artículo 73 establece claramente que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes del trabajo reglamentaria del artículo 123.

Esto es, que las leyes reglamentarias corresponden a este Congreso de la Unión y no a ningún otro Congreso estatal, que tendrá desde luego que observar particularidades, tendrá que observar características propias, etcétera, pero que debe estar su legislación; la legislación federal del trabajo tiene que ser la legislación que se aplique allá: esto es lo básico, esto es lo principal.

Por otra parte, ya señalábamos que el artículo 123 establece con precisión, que lo único para lo que tienen facultades las autoridades en los Estados, es precisamente para aplicar las leyes, no para elaborarlas.

La fracción XXXI del artículo 123 precisa al respecto: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades del Estado, no a su elaboración", no plantea aquí que las autoridades de los Estados expedirán las leyes del trabajo, sino aplicarán las leyes del trabajo.

De esta manera, a mí me parece que nosotros tenemos que buscar la manera, ya se violó el 123, fue violado por la mayoría de la Cámara de Diputados en la legislación LI; ¿vamos a aceptar que así se queden las cosas? Ahora hay la oportunidad, estamos revisando esta legislación, estamos revisando el artículo 115; hay esa oportunidad, ahora podemos modificar ese párrafo de la fracción VIII y la fracción V; hagámoslo corrijamos el error que ya fue cometido y desde luego defendamos a los trabajadores de los ayuntamientos y a los trabajadores de los Estados, de la arbitrariedad con que normalmente son tratados en sus respectivas entidades.

Se nos decía aquí que es muy importante el valor y la majestad de la labor jurídica y que eso estábamos haciendo. Pero yo diría que si nosotros nos mantenemos en estas formulaciones hechas en el 115 y en el 116, la labor jurídica quedará bastante devaluada frente a los trabajadores de los ayuntamientos y bastante desmagentizada ante los trabajadores al servicio del Estado de las diferentes entidades.

Aquí también se ha hablado de la federalización de la actividad legislativa, de la federalización de los tribunales del trabajo. Esto, como recordamos, fue aprobado por la LI Legislatura, pero ¿por qué no se ha aplicado? ¿por qué no se ha resuelto por las legislaturas de los Estados? ¿fue aprobada ya por el Senado? Fue aprobada por el Senado, pero está perdida entre las legislaturas de los Estados; las legislaturas de los



Estados no las han aprobado y yo creo que esta es la respuesta. Lo que se intenta, no es que marche la federación de los tribunales del trabajo, lo que se trata es que tengan sus propios tribunales, que tengan sus propias formas de aplicación de la legislación laboral. Yo creo que esta respuesta que ahora se nos está dando, es la razón de por qué no ha avanzado la federalización de los tribunales del trabajo.

Un conjunto de diputados hemos resuelto dirigirnos al Presidente de la Cámara de Diputados en el siguiente sentido:

"Los suscritos diputados miembros de esta Cámara, solicitamos que por conducto se pida respetuosamente al Senado de la República, información sobre el Estado que guarda en las legislaturas estatales, la iniciativa de reformas constitucionales aprobada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en la LI Legislatura, en relación con la federalización de los Tribunales del Trabajo."

Siquiera que sepamos, yo creo que ahora se está intentando dar un paso atrás bastante fuerte, bastante consistente, bastante serio. Nosotros no debíamos aceptar este paso atrás, nosotros proponemos que se acepte que los trabajadores de los municipios y del Estado, estén regidos en sus relaciones laborales, por el apartado A del artículo 123.

Dejo a la Secretaría nuestra petición a la presidencia y pedimos que nuestras proposiciones respecto de la fracción VIII del 115 y de la fracción V del 116, sean aprobadas por esta Cámara.

El C. presidente: -Para hechos, tiene la palabra el diputado Martín Tavira Urióstegui del Partido Popular Socialista.

El C. Martín Tavira Urióstegui: -Señor Presidente; señoras y señores diputados: me ha dado gusto que algunos abogados, licenciados en derecho de esta Cámara, hayan hablado como jurisconsultos ahora y no como litigantes. Eso es saludable, porque el respeto que nos merece este cuerpo colegiado, nos debe obligar a elevarnos un poco en nuestra estatura de profesionales y de legisladores.

A mí me hubiera gustado que el diputado César Augusto Santiago, hubiera respondido de una manera concreta a algunos de los cuestionamientos que hemos hecho.

Todos sabemos que un cuerpo jurídico y más la Carta Magna, debe tener una Lógica, no deben entrar en contradicción sus disposiciones. En el caso concreto que nos ocupa,



señores diputados, la fracción X del artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso, entra en contradicción con las disposiciones que se han mencionado de los artículos 115 y 116, porque mientras la fracción X -como ya se hizo ver aquí del 73-, estipula que son facultades del Congreso el legislar en materia laboral, le da esa exclusividad al Congreso de la Unión; ahora los artículos 115 y 116 le dan esa facultad también a las legislaturas de los Estados.

También me hubiera gustado que el diputado César Augusto hubiera expresado sus ideas respecto de si es o no un retroceso, que a los Estados ahora se les faculte legislar en las relaciones laborales entre los trabajadores de los municipios y las autoridades respectivas o los trabajadores de los Estados y los gobiernos de los mismos, porque ya habíamos superado esta etapa. Se recordó aquí las leyes Laborales dictadas en Nuevo León y en el estado de México; la ley Vicente Villada si no estoy equivocado, fue una etapa, pero vino el Código del Trabajo de 1931 y las facultades quedaron, de los Estados en esta materia, quedaron totalmente suprimidas. Ahora se vuelve hacia atrás; claro, se ha dicho, son disposiciones que ya estaban en la Constitución, pero es tiempo de reformar estas disposiciones, es tiempo de que volvamos por los fueros del derecho laboral de carácter nacional.

Por otra parte, refiriéndome al artículo 116, me hubiera gustado que el diputado César Augusto Santiago Ramírez se hubiera referido a mi comentario respecto a los diputados de minoría que estipula esa disposición, porque nosotros pensamos que el concepto "diputados de minoría" ya pasó a la historia con los diputados de partido. Y ahora hablamos y hablamos y habla la propia Constitución, de diputados de representación proporcional, ese es el concepto técnico, ese es el concepto correcto. Y hablar de diputados de minoría es un salto hacia atrás de las reformas constitucionales últimas. Estas son algunas de las cuestiones que yo quería expresar, compañeros diputados, como un agregado a los conceptos que ya dije en mi intervención anterior. Muchas gracias.

El C. presidente: -Proceda la secretaría a dar el trámite reglamentario a las proposiciones de modificaciones presentadas por diversos diputados, en lo que se refiere al artículo 1º. del proyecto de decreto en debate. Posteriormente desahogaremos la petición del ciudadano diputado Gerardo Unzueta, en cuanto a la petición de informes al Senado.

Ruego a la Secretaría que lea la proposición al artículo a que se refiere y el partido o diputado que apoye la proposición de modificación.



El C. secretario Eliseo Rodríguez Ramírez: -Por disposición de la presidencia, se van a someter a consideración de la Honorable Asamblea, las proposiciones que han presentado diversos legisladores.

"Propuesta de modificación a la iniciativa de reformas a los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se modifica la fracción VIII del artículo 115, para quedar como a continuación se señala:

Artículo 115. ...

I. a VII. ...

VIII. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Se modifica la fracción V del artículo 116 para quedar como a continuación se señala:

Artículo 116. ...

I. a IV. ...

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias.

Diputado Gerardo Unzueta Lorenzana, por los grupos parlamentarios del PSUM, PMT y PRT."

Por disposición de la presidencia, se consulta a la asamblea en votación económica si se acepta, repito, artículo 115 fracción VIII.

Artículo 115. ...

I. a VII. ...

VIII. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.



Artículo 116. ...

I. a IV. ...

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado A en el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias."

En votación económica se consulta si se aceptan. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo... Los que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo. Se desecha, señor Presidente.

Igualmente el diputado Juan de Dios Castro Lozano del PAN, hace la siguiente proposición:

<<Que del segundo párrafo del artículo 17 del proyecto que se debate, se suprima la siguiente expresión:

"Quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales">>.

Por acuerdo de la presidencia, en votación económica se pregunta si se acepta esta proposición. Los que estén de acuerdo, sírvanse manifestarlo... Los que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo... Desechada, señor Presidente.

Por su parte el diputado José Genaro Piñeiro López del PST, hace la siguiente proposición al último párrafo de la fracción II del artículo 116, para quedar como sigue:

"Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

Ultimo párrafo. En la legislación electoral respectiva, se introducirá el sistema de representación proporcional, en la elección de las legislaturas locales, propiciando la participación de diputados de minoría cuando el partido que lo postule, alcance por lo menos el 1.5% de la votación."



Por disposición de la presidencia, en votación económica se pregunta a la asamblea si se acepta. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Los que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo... Desechada, señor Presidente.

El C. Presidente: -Consulte la secretaría a la asamblea si considera suficientemente discutido el artículo 1º. a discusión.

El C. secretario Eliseo Rodríguez Ramírez: -Por disposición de la presidencia, en votación económica se pregunta a la asamblea, si considera suficientemente discutido el artículo 1º. que fue apartado para su discusión en lo particular. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Suficientemente discutido, señor presidente.

El C. Presidente: -Sírvase proceder a recoger la votación nominal de este artículo.

El C. secretario Eliseo Rodríguez Ramírez: -Se va a proceder a recoger la votación nominal del artículo primero. Se ruega a la Oficialía Mayor hacer los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior.

(VOTACIÓN.)

Señor presidente, el resultado de la votación es el siguiente: por los artículos 17 y 46: 245 votos en pro y 41 en contra. Por los artículos 115 y 116: 229 votos en pro, 57 en contra. Por la fracción II del artículo 115 y fracción II y V del 116: 229 votos en pro y 57 en contra.

El C. Presidente: -Aprobados los artículos 17 y 46 por 245 votos; aprobados los artículos 115 y 116 por 229 votos; aprobada la fracción II del artículo 115 y la fracción II y V del 116, por 229 votos; todos del artículo 1º. del proyecto de dictamen a discusión.

Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 y deroga las fracciones IX y X, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pasa a los Congresos de los Estados para sus efectos constitucionales. (Aplausos.)

VII. DECLARATORIA

DECLARATORIA

México, D.F., a 11 de Febrero de 1987.



HONORABLE ASAMBLEA:

A la Tercera Comisión que suscribe fue turnado el expediente que contiene el proyecto de decreto que Reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 y deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este proyecto de decreto fue aprobado oportunamente por las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución General de la República, se turnó a las Honorables Legislaturas de los Estados, de tal manera que se completase con la intervención del Constituyente Permanente y quedara perfeccionada esta Reforma de trascendental importancia.

El expediente que ha sido turnado a esta Comisión dictaminadora contiene las aprobaciones al proyecto de decreto de las Legislaturas de los Estados de:

Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Efectuado el cómputo, se desprende que el proyecto de decreto ha merecido la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados y por consiguiente procede declarar que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Comisión que suscribe se permite someter a la consideración de la Honorable asamblea, el siguiente

PROYECTO DE DECLARATORIA

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 17, 46, 115 y 116 y derogadas las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

México, D.F., a 10 de febrero de 1987.

Senador Manuel Ramos Gurrión, senador Víctor Manzanilla Schaffer, senador Abraham Martínez Rivero, diputado Pablo José Pascual Moncayo, diputado Salvador Robles Quintero, diputado Sócrates Rizzo García, diputado Porfirio Cortés Silva, diputado Jorge Amador Amador."

Segunda lectura

-EL C. PRESIDENTE: Está a discusión el proyecto de Declaratoria que contiene el decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 y deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ya fue discutido, votado y aprobado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

-

EL C. SENADOR SECRETARIO JAIME BAEZ RODRIGUEZ: No habiendo quien haga uso de la palabra, se va a proceder a recoger la votación nominal.

(VOTACION.)

Se emitieron 24 votos en pro.

-EL C. PRESIDENTE: La Declaratoria fue aprobada por 24 votos.

En consecuencia, se declaran reformados los artículos 17, 46, 115 y 116 y derogadas las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-EL C. SENADOR SECRETARIO JAIME BAEZ RODRIGUEZ: Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.