

DERECHO ADMINISTRATIVO

A) GENERAL

LEGISLACION FEDERAL

La administración Pública Federal ha venido realizando, en forma permanente, la revisión de sus estructuras para adecuarlas al debido cumplimiento de sus atribuciones. En el mes de enero de 1977 y a escasos días de haber tomado posesión de la Presidencia de la República el Lic. José López Portillo, se estableció un procedimiento de reasignación del personal, para facilitar tales propósitos; sólo que tal reasignación o reubicación de los trabajadores al servicio del Estado, constituye un mecanismo permanente a efecto de que puedan aprovecharse las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos, procurando su más adecuada ubicación sin lesionar sus derechos adquiridos. De esta manera la transferencia de algunas plazas se encomendó a una comisión de recursos humanos, facultada para establecer las normas que se requieran para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo, de todos ellos.

Con tal finalidad se ha establecido un procedimiento para reasignar al personal federal, con apoyo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que los trabajadores de confianza hasta el nivel inmediato inferior al de jefe de departamento o su equivalente, a quienes no se hubiese fijado funciones específicas, puedan ser removidos a distintas dependencias a aquellas en las que hubiesen prestado servicios, pudiendo operar permutas o nuevos nombramientos. La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, emitió al efecto un instructivo que ha regulado el procedimiento en estos casos, encargándose la Secretaría de Programación y Presupuesto de las transferencias presupuestales, y los cambios de claves derivadas de la reasignación interinstitucional de personal (D. O. 16-II-78).

Se adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para facultar a la Secretaría de Comercio su intervención en las adquisiciones de toda clase de bienes y artículos que realicen las dependencias y entidades del gobierno federal. Tendrá igualmente el control de inventarios, el de los avalúos, así como las bajas de bienes muebles (D. O. 8-XII-78).

Las Juntas de Mejoras Materiales que habían sido establecidas en diversos puertos marítimos y fronterizos y que auxiliaban a los ayuntamientos respectivos en el renglón de obras públicas, fueron liquidadas por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de quien dependían. Durante el proceso de su liquidación, una comisión formuló un programa a efecto de que en forma gradual se llevase a cabo tal liquidación, a fin de que las obras, los servicios y sistemas suministrados por las mencionadas Juntas, pudieran ser transferidos a las autoridades municipales respectivas, siempre que los gobiernos locales estuvieran de acuerdo en aceptar su realización (D. O. 29-XII-78).

DESARROLLO URBANO

En materia de asentamientos humanos ha sido prevista la ordenación y regulación de los mismos. A este principio obedeció la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que fue sometido a un amplio proceso de consulta con los gobiernos estatales y con las instituciones públicas directamente involucradas, cuya aprobación por parte del presidente de la República⁸ ha permitido la planeación de los asentamientos humanos, con apoyo en la filosofía política de definir el modelo de país que queremos, los objetivos sectoriales y su descomposición en metas ubicadas en el tiempo y el espacio.

México se encuentra en el umbral de un desarrollo acelerado, -se expresa en los lineamientos generales del Plan- y su política económica, basada en la justicia social, permitirá consolidar su capacidad de autodeterminación. Por esta razón la función del desarrollo urbano es apoyar el desarrollo económico para evitar, disminuir o resolver los problemas que éste pudiera ocasionar y contribuir a multiplicar sus efectos positivos.

⁸ Dicha aprobación tuvo lugar el 12 de mayo de 1978, para dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 4o., 10, 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La planeación de nuestro desarrollo urbano en todos sus niveles (nacional, estatal, municipal, centros de población y zonas conurbadas) ha quedado inserta como elemento de colaboración en el logro de objetivos nacionales de integración física, que permitan proporcionar servicios, equipamiento e infraestructura económica y social. De ahí que se especifique que el Plan será obligatorio para el sector público con respecto de las facultades que la Ley General de Asentamientos Humanos confiere a las dependencias oficiales que están encargadas de su ejecución y evaluación en la esfera de sus respectivas competencias.

Entre las características sobresalientes del Plan podemos enumerar las siguientes: a) Para la determinación de acciones e inversiones de mayor prioridad, se establecerán de inmediato los costos y beneficios de los proyectos correspondientes; b) Habrán de celebrarse con los estados convenios de coordinación para el desarrollo local del Plan; c) Se utilizarán los mecanismos programáticos ya establecidos en las entidades federativas, como son los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, para tener un foro en donde se intercambiarán opiniones e información; d) El ejercicio de las facultades administrativas sobre otorgamiento de concesiones, autorizaciones, permisos y otras similares, deberá tomar en cuenta los objetivos y políticas contenidos en el Plan; f) Los programas de acción concertada se implantarán en los mecanismos de programación y presupuestación existentes; y g) La modificación de los principios generales del Plan sólo podrá hacerse cada dos años y de acuerdo con los procedimientos de las disposiciones vigentes (D. O. 12-VI-78).

En fecha posterior se ha autorizado a la Secretaría de Hacienda y al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, en su carácter de fideicomitentes, la realización de los actos que legalmente procedan, a efecto de modificar el fideicomiso para el desarrollo urbano de algunas ciudades de reciente creación, con el objeto de integrar y revisar los planes de ordenación de las zonas conurbadas y de establecer zonas de reserva territorial en determinadas regiones del país (P. O. 23-XI-78).

EDUCACION PUBLICA

Ha sido preocupación del Estado mexicano proporcionar a la población la educación que propicie un armonioso desenvolvimiento so-

cial, humano y profesional. El avance científico y tecnológico, así como la necesidad de fortalecer el proceso productivo, exigen la formación de personal profesional calificado, por lo que ha resultado urgente el establecer instituciones que impulsen este tipo de educación y que al mismo tiempo vinculen en forma fructífera a la escuela y al educando con los medios de producción.

En estos razonamientos se ha apoyado la creación de un Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, que ha tenido por objeto la preparación de personal a nivel de postsecundaria y al mismo tiempo la promulgación de una Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en la cual han sido fijadas las bases para la distribución de la función educativa de tipo superior, que se impartirá después del bachillerato.

Conforme a las disposiciones de esta ley, la federación, los estados y los municipios, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, prestarán el servicio atendiendo a sus necesidades y posibilidades; igual obligación tendrán las instituciones públicas de educación superior y los particulares con autorización de validez oficial de estudios. De esta manera podrán promover acciones programáticas que vinculen en todo el territorio nacional, la educación superior, con los objetivos, lineamientos y prioridades que demande el desarrollo del país.

Se establecen dos consejos, uno consultivo de educación normal y otro de educación tecnológica, que se encargarán de la coordinación de los programas, respectivos y que intervendrán en la validez oficial de los estudios, pudiendo otorgar, negar o retirar su reconocimiento en el ámbito federal, quedando el mismo a favor de los gobiernos de los estados. Los certificados, diplomas, títulos o grados académicos que se expidan por instituciones particulares respecto de estudios autorizados o reconocidos, requerirán de autenticación por parte de la autoridad que haya concedido la autorización o el reconocimiento. Todas estas instituciones deberán registrarse en la Secretaría de Educación Pública, la que a su vez podrá apoyar proyectos adicionales de superación por medio de recursos específicos (P.O. 29-XII-78).

En otras disposiciones administrativas de interés, se han dictado normas a las cuales habrán de sujetarse los procedimientos de evaluación en los distintos tipos y modalidades de la educación fijando a las escuelas y unidades que prestan servicios educativos, la obligación de evaluar el aprendizaje de los educandos, entendiendo éste como la ad-

quisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y destrezas y la formación de actividades señaladas en los programas de estudio vigentes a través de procedimientos pedagógicos adecuados (D.O. 28-VIII-78).

Se estableció la Comisión General de Becas para estudiar y planear la formación de recursos humanos del sector educativo, fijando criterios generales de selección y estableciendo número, modalidades y monto de cada beca (D.O. 23-VIII-78). Se integró asimismo un Consejo de Contenidos y Métodos para coordinar y evaluar los planes y programas de estudio, ampliar los métodos educativos y las normas técnico-pedagógicas de las diversas áreas, tipos y modalidades de la educación, especialmente en los niveles preescolar, primario, secundario y normal (D.O. 7-IX-78). Y casi al concluir el año, se reorganizó la emisora oficial educativa, denominada Radio-Educación, para operar con nuevas estaciones transmisoras en bandas de amplitud modulada y onda corta, administrar la fonoteca oficial y proveer de asistencia técnica y de producción radiofónica a las radioemisoras no lucrativas, proporcionándoles programas completos de información y análisis, de investigación científica y técnica en la materia y ampliar en lo posible los programas culturales que ya se imparten, independientemente de los cursos ordinarios de alfabetización y secundarios (D.O. 21-XI-78).

ENERGETICOS

Debido a la trascendencia nacional de la promoción y control de las fuentes de energía y de la industria creada en este ramo, se creó la Comisión de Energéticos, con el apoyo necesario para el adecuado desempeño de sus funciones. Dicha comisión quedó integrada por los secretarios de Patrimonio y Fomento Industrial, Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como los organismos descentralizados Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad e Instituto Nacional de Energía Nuclear (D.O. 13-IV-78).

SALUD PUBLICA

Se creó el Centro Mexicano de Estudios de Salud Mental para realizar investigaciones científicas sobre problemas y padecimientos mentales. Se le destinaron como labores: promover y estudiar dichos proble-

mas en coordinación con las dependencias del gobierno federal, instituciones públicas o privadas interesadas en esta materia; organizar cursos y seminarios de capacitación y especialización para profesionistas, técnicos, trabajadores sociales, estudiantes y demás personas interesadas en los aspectos preventivos, curativos y de rehabilitación relacionados con la salud mental; y para establecer un centro de información científica. Se le facultó para celebrar convenios de cooperación e intercambio de materiales, experiencias y expertos, con instituciones afines, nacionales, extranjeras o internacionales (D. O. 15-VI-78).

Por otra parte, con el objeto de fomentar un uso racional y técnico de los rayos X tipo diagnóstico y resultando necesario respetar normas generales mínimas en cuanto a la seguridad radiológica para mantener las dosis de radiaciones a médicos, personal paramédico y todas las personas ocupacionalmente expuestas, pacientes o público, para evitar daños, mutaciones genéticas o aberraciones cromosómicas; se dictó un Reglamento de Seguridad Radiológica en cuyos capítulos se regulan todo tipo de autorizaciones con inclusión de las obligaciones de las personas responsables de aplicaciones de esta naturaleza; se fijan asimismo las dosis máximas de radiación permitidas; las normas de protección al paciente y la distribución del equipo en las instalaciones o salas de rayos X, que deberán contar con un blindaje adecuado. El diseño de los equipos deberá garantizar las distancias foco-paciente y cada tubo de los aparatos se colocará dentro de una coraza que garantice que la exposición por la radiación de fuga, medida a una distancia de un metro del foco, no exceda de 100 miliroentgens en una hora.⁹ Contiene asimismo medidas de seguridad, inspecciones periódicas y sanciones que van desde la aplicación de multas o cancelación de autorizaciones, hasta la clausura temporal o definitiva de los establecimientos y el arresto de los infractores hasta por treinta y seis horas (D. O. 25-IV-78).

Se creó también una Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, con la finalidad de establecer una política que permita la prevención y control de la contaminación en las áreas urbanas, particularmente, y facilite la conservación del equilibrio ecológico (D. O. 25-VIII-78).

⁹ En trabajos de diagnóstico normal, incluyendo la radiografía dental, el filtro deberá ser de aluminio para voltajes de 70 a 100 kilovolts. Los procedimientos con potenciales de operación deben ser abajo de los 50 kilovolts y deberá mantenerse una filtración permanente.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El gobierno del Distrito Federal lo ejerce el presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es él quien nombra al Jefe del Departamento y puede removerlo libremente. Hasta el año de 1928 fungió como encargado directo un gobernador que era elegido mediante el sistema de sufragio universal y el territorio se encontraba dividido en once municipalidades que se integraban con ayuntamientos electos, a su vez, bajo el mismo principio. La ciudad de México ocupaba entonces una mínima porción de ese territorio y llegaba escasamente a medio millón de habitantes.

Problemas políticos más que de orden social o económico obligaron al presidente Calles a proponer al Congreso la substitución del gobierno local por lo que entonces se denominó Departamento Central siguiendo el sistema de los Estados Unidos de América en relación con la ciudad de Washington, D. C., pero con el tiempo devino dicho Departamento Central en lo que es ahora Departamento del Distrito Federal, con multiplicidad de órganos administrativos y dieciséis delegaciones, varias de las cuales integraron los antiguos municipios a que hemos hecho alusión.

La Ley Orgánica que comentamos sucintamente asigna y distribuye el despacho de los asuntos en tales dependencias, habiendo descentralizado la mayor parte de ellas en las delegaciones, pero corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal. La función judicial está a cargo de tribunales de justicia del fuero común, siendo su órgano supremo el Tribunal Superior de Justicia; en tanto que la función jurisdiccional corre a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía. La justicia en materia laboral se imparte por una Junta Local de Conciliación y Arbitraje. La participación política de los ciudadanos que habitan el Distrito Federal se hará en lo sucesivo mediante el voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos a referéndum, método de integración directa de la voluntad ciudadana para la formación, modificación, derogación o abrogación de dichos ordenamientos legales y reglamentarios.

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

ADMINISTRACION PUBLICA

Tres estados de la República promulgaron leyes orgánicas de Administración Pública: Hidalgo, Michoacán y Oaxaca. Sus objetivos en general fueron la planeación, el estudio y el despacho de los negocios, al igual que el fomento económico y el control de organismos descentralizados con patrimonio propio, fideicomisos y empresas de participación estatal.¹⁰ Baja California Norte publicó inclusive una ley de control y vigilancia de éstos, con atribuciones específicas a un contralor general, definiendo en términos jurídicos lo que debe entenderse en la entidad por organismos descentralizados y por empresas paraestatales. Fijó un eficaz sistema de auditorías con publicación de los estados financieros de tales instituciones; al igual que estableció un capítulo estricto de obligaciones y total aprovechamiento de sus bienes (P. O. 31-VII-78). En Chiapas se creó una Comisión Coordinadora de Servicios y Supervisión con finalidades similares (P. O. 15-II-78). Y en Puebla se creó la Comisión Interna de Administración Pública, como órgano de carácter consultivo, para captar y analizar las demandas y proposiciones de la población, a efecto de que el Ejecutivo estatal pueda promover en el ramo las reformas que se estimen necesarias (P. O. 3-II-78).

Otros estados reglamentaron diversas dependencias públicas, como Baja California Norte en donde se reorganizó la Dirección Jurídica del Estado (P. O. 10-VIII-78) y se creó una Dirección de Organización, Programación y Presupuesto con atribuciones de control de todas las unidades administrativas del gobierno (P. O. 10-VII-78). En Sinaloa se reorganizaron las funciones de las Secretarías de Finanzas y de Desarrollo Económico, para el estudio de la economía regional en todos sus ramos, el establecimiento de programas pecuarios e industriales y el impulso de los programas pesqueros, turísticos y mineros, ya establecidos y puestos en marcha desde el año anterior (P. O. 12-VII-78). A través de la segunda se creó una Dirección de Inversiones Públicas y una Dirección de Sistemas y Procedimientos, para el procesamiento de informaciones (P. O. 19-VII-78).

¹⁰Contenidas en los Periódicos Oficiales de fechas 10.-VII-78 (suplemento); 27-III-78 y 23-IX-78 (Decreto No. 75 de la legislatura oaxaqueña).

ASENTAMIENTOS HUMANOS

El Estado de Campeche promulgó una Ley de Asentamientos Humanos con la finalidad de organizar y encauzar los problemas de planeación de los centros de desarrollo urbano, en particular las conurbaciones que puedan establecerse en zonas de concentración poblacional próximas. Regula asimismo la propiedad urbana, dedicando capítulos especiales a la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos. Provee lo necesario para el mejoramiento de los servicios urbanos y la preservación del patrimonio cultural de la entidad (P. O. 10-II-78).

La legislatura del Estado de Puebla aprobó una Ley de Desarrollo Urbano (P. O. 10-II-78) y la de Guanajuato una Ley de fomento y protección de nuevos conjuntos, parques y ciudades industriales (P. O. 15-I-78). Tamaulipas declaró de utilidad pública la planeación, regularización y urbanización de los asentamientos urbanos en las diversas áreas urbanas de la entidad y creó un organismo descentralizado bajo la denominación "Programa de Integración y Desarrollo Urbano" que tiene por objeto regular la tenencia de la tierra; comprar, fraccionar, vender o permutar inmuebles; hacer mejoras o construir viviendas; crear empresas de consumo y/o de producción y celebrar convenios y contratos para la regularización de los terrenos donde haya asentamientos humanos, suscribiendo, cuando así proceda, las escrituras públicas y títulos de propiedad que acrediten como legítimos propietarios a los colonos que hayan adquirido por compra o donación algún terreno (P. O. 10-V-78).

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco fue adicionada con capítulos concernientes a la planeación y ordenación de dichos asentamientos; con un plan parcial de urbanización y control de la edificación y casos específicos de expropiación, incluyendo el procedimiento expropiatorio por causas de utilidad pública, con pago de indemnizaciones sobre la base de precios comerciales de los inmuebles afectados (P. O. 6-XI-78). Se autorizó asimismo la conurbación de la zona circundante de la ciudad de Guadalajara, con los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y Olinalá; ordenándola en cuatro secciones, mediante un plan que comprende trabajos de urbanización, protección ecológica y red vial, formulándose un estudio inicial a efecto de detectar anticipadamente los efectos sociales que puedan producirse (P. O. 14-IX-78).

Nayarit elevó a ley un conjunto de sistemas de imposición y co-

operación para obras de urbanización, estableciendo Consejos Municipales de Asentamientos Humanos y señalando las cuotas que habrán de aportar los cooperadores, su forma de recaudación y el procedimiento de oposición en su caso, contra las determinaciones adoptadas por los Consejos (P. O. 7-VII-78). Tlaxcala creó dos comisiones, una coordinadora del plan estatal de desarrollo urbano y otra consultiva, a efecto de promover la construcción de parques industriales, especificando su forma de funcionamiento, costos, ubicación y servicios colectivos; la otra para la resolución de los problemas urbanísticos de la entidad, aprovechando la restauración de construcciones coloniales, en las que es rica la entidad, con fines turísticos y de promoción socioeconómica (P. O. 30-VIII-78).

GANADERIA

Baja California Norte y Tlaxcala publicaron sendos decretos conteniendo sus respectivas leyes ganaderas. Las materias de ambas podríamos resumirlas en las siguientes: a) organización de los ganaderos; b) propiedad de los ganados; c) marcas, señales, fierros y aretes; d) regulación de facultades para disponer de ganado mostrenco; e) normas de sanidad pecuaria (secos y pastos; vías pecuarias; aguajes; abrevaderos; re-dihibición; introducción y transporte); f) campañas pecuarias permanentes para evitar epizootias y proteger el ganado; y g) exposiciones ganaderas. Dichas leyes fueron complementadas con sus respectivas reglamentaciones (P. O. 10-X-78 y 5-VII-78, respectivamente).

EDUCACION PUBLICA

Baja California Sur promulgó una nueva Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado, a fin de ampliar su estructura y patrimonio, así como establecer nuevas funciones y atribuciones a sus órganos directivos (Rector, Consejo General Universitario, Consejo Consultivo, Coordinadores de Area humanística o científica; Consejos Técnicos y Jefes de Departamento). Reguló las relaciones laborales con sus trabajadores y precisó el ámbito académico en el que podrán desenvolverse para el futuro profesores e investigadores (P. O. 6-X-78).

Querétaro y Sinaloa reformaron sus respectivas leyes orgánicas de sus universidades locales, la primera de estas entidades para integrarla

con las facultades y escuelas de Contabilidad y Administración; la de Psicología; la de Ciencias Químicas; la de Derecho; la de Ingeniería; la de Medicina y la de Enfermería; con una escuela de bachilleres y dos institutos, uno de Bellas Artes y otro de idiomas (P. O. 23-XI-78). La segunda, para devolver al rector la autoridad ejecutiva de la Universidad que estaba bajo la dirección de un supuesto organismo democrático con representaciones paritarias de profesores, alumnos y trabajadores, dentro del Consejo Universitario; señalando que la elección de rector habrá de hacerse por mayoría de votación directa, universal y nominal, de estudiantes y profesores de facultades y escuelas, durando la persona elegida en su cargo, un periodo de cuatro años, sin poder reelegirse (P. O. 30-VI-78).

Chihuahua y Tabasco pusieron en funcionamiento dos Institutos, el "Instituto Chihuahuense de Investigación y Desarrollo de la Nutrición" y el "Instituto para la Enseñanza de la Geografía e Historia del Estado"; el primero con objeto de ampliar las investigaciones concernientes a las materias primas disponibles en el Estado, para la elaboración de alimentos nutritivos y de bajo costo; desarrollar fórmulas y técnicas culinarias y estudiar hábitos de consumo popular de alimentos (P. O. 21-X-78). El segundo como organismo encargado de investigar, recabar datos e informes, y redactar un compendio que sirva de base y apoyo en la enseñanza y aprendizaje de las áreas de ciencias sociales y ciencias naturales, en las escuelas primarias de la entidad (P. O. 27-V-78).

NOTARIADO

Hubo varias reformas a las leyes del notariado locales en algunas entidades federativas. Las de mayor importancia que podemos sintetizar son las siguientes:

En Baja California Norte se fijó el número de volúmenes que constituirán el protocolo de una notaría (máximo diez) y se dejó la autorización de los libros correspondientes a distintas autoridades locales, debido a la ubicación geográfica de las cabeceras municipales y la dificultad de movilizarlos hasta la capital del Estado (P. O. 10-V-78).

Baja California Sur promulgó una nueva ley precisando las funciones del Notariado, el ingreso a la función notarial; los derechos, obligaciones e impedimentos de los notarios; su separación, suplencia suspensión o cese definitivo por las causales expresadas en el capítulo respecti-

vo; la apertura de los protocolos y la forma en que deberán ser expedidas las escrituras, levantadas las actas o testimonios, así como el sistema para operar la clausura de los protocolos (P. O. 10.-I-78).

Guerrero reformó algunas disposiciones para permitir a los jueces de Primera Instancia actuar como notarios por receptoría, en las delimitaciones administrativas y judiciales en donde no se haya otorgado a ninguna persona la patente de notario (P. O. 2.-XI-78).

Jalisco modificó varias partidas de honorarios de los Notarios en la autorización de escrituras, en la certificación de constancias y en la búsqueda de antecedentes; facultó asimismo a dichos notarios para recibir de los usuarios del servicio, las cantidades variables que cada negocio jurídico requiera por concepto de impuestos o derechos, o por concepto de gastos menores indispensables (P. O. 24.-XI-78).

El Estado de México reglamentó la ley notarial (G. O. 17.-II-78); Nayarit señaló que las funciones del notario son incompatibles con todo empleo, cargo o comisión públicos, con el desempeño del mandato judicial y con la de ministro de cualquier culto (P. O. 24.-V-78) y Sonora reformó varios artículos de su legislación para establecer las características de los sellos notariales, el uso de libros, la cancelación de escrituras, la aplicación de sanciones y los casos en que los notarios incurren en infracciones que obliguen a la autoridad a retirarles las patentes otorgadas para el desempeño del cargo. Señaló los casos en que también podrán los jueces de Primera Instancia actuar como notarios; hizo una nueva distribución geográfica de las demarcaciones en las que pueden actuar varios notarios; reguló los exámenes para vacantes y oposiciones; y estableció nuevos aranceles (P. O. 10.-I-78).

B) ECONOMICO

LEGISLACION FEDERAL

ATRIBUCIONES EN MATERIA ECONOMICA

La necesidad de una regulación adecuada de los precios de aquellos artículos de consumo generalizado, requería que varias dependencias y entidades del Estado mexicano que han tenido a su cargo la fijación, aplicación y coordinación de políticas y programas que inciden en la economía nacional, procedieran a realizar determinados estudios del mercado y a examinar la participación correspondiente de los sectores

agropecuario, laboral, empresarial y de los consumidores, a fin de integrar un foro de intercambio de información y criterios que facilitaran dicha regulación.

Con esta finalidad fue creada la Comisión Nacional de Precios en la que deben intervenir los Secretarios de Hacienda, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a efecto de integrar un organismo de colaboración con el presidente de la República; sector al que el vulgo ha denominado el “gabinete económico” del Ejecutivo Federal. Intervienen en menor escala el procurador federal del Consumidor y el director general del Instituto Nacional del Consumidor, así como representantes de los sectores obrero, campesino, empresarial y de los consumidores.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, fue adicionada la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, para establecer funciones más amplias a la actividad que debe desarrollar la Comisión Nacional de Precios, en materia de abasto, y distribución nacional de artículos de consumo generalizado, y proponer medidas adecuadas para la satisfacción de las necesidades colectivas. Se ha permitido por esta razón, que la Comisión pueda constituir comités especiales por productos o grupos de ellos, los cuales serán coordinados por un representante de la Secretaría de Comercio y que actuarán en los renglones de materias primas e insumos, de acopio y almacenamiento, de distribución, de importación y comercialización, y en general, de todos los elementos que inciden en la composición de los precios.¹¹

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de octubre de 1977, se reformaron y adicionaron varios artículos del Reglamento de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, quedando a partir del primero de enero de 1978 el decreto que regula los precios de las mercancías a las que se hace referencia más adelante en esta nota.

Ahora bien, los indicadores sobre producción, oferta y demanda de algunos de los productos de consumo básico y de servicios de carác-

¹¹ En el decreto respectivo, publicado en D. O. de fecha 24-VIII-78 se reforman varios artículos, cuyo contenido se ha procurado resumir en las líneas anteriores.

ter eminentemente social, han llevado a la convicción oficial de que, para proteger el interés de los consumidores de menores ingresos, deben conservarse dentro del sistema oficial de control de precios algunos productos y servicios, hasta en tanto las condiciones de producción y mercado garanticen en mejor forma los intereses de dichos sectores.

Por las razones expuestas en nuevo decreto (27-I-78) se han incluido en la relación de productos y artículos sujetos a dicho control, los de los siguientes grupos:

a) En el de alimentos de consumo generalizado: las avenas, la carne de ganado vacuno y el pescado; las galletas, jamón, frutos y legumbres.

b) En el de artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional: cuadernos, lápices, focos, baterías y pilas.

c) En el de productos que representan renglones considerables de la actividad económica: maquinaria y equipo; máquinas tortilladoras y sus refacciones; molinos para nixtamal y sus refacciones.

d) En el ramo de servicio: los que presten las empresas funerarias.

Por estimar dentro de este capítulo, que el fomento de las cooperativas constituye una acción prioritaria para impulsar la producción y ocupación en el país, como forma de organización social para el trabajo, incluimos el acuerdo que ha creado con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, cuyas funciones, en síntesis, abarcan las siguientes actividades: 1) Proponer a las dependencias oficiales y a los gobiernos de los Estados de la República, los lineamientos de política general para el fomento cooperativo; 2) Fijar criterios y proporcionar información que permitan formular programas económicos de utilidad social; 3) Emitir resoluciones generales para que las dependencias y los gobiernos locales, en la esfera de su competencia, coadyuven a la organización de cooperativas de producción; y 4) Proponer los mecanismos de coordinación que permitan garantizar el cumplimiento de los propósitos que en materia económica se ha fijado el Estado mexicano (P. O. 10-V-78).

BANCOS

La Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A., fue objeto de una total reestructuración, a efecto de que puedan otorgarse créditos a los miembros del ejército, fuerza aérea y armadas mexicanas, que se encuentren en servicio activo o en situación de retiro,

ya sea para la creación, organización, desarrollo o transformación de empresas y sociedades mercantiles integradas por ellos, como para financiar la construcción, ampliación o reparación de casas habitación. El Banco actuará en todos estos casos como agente financiero de las empresas y sociedades con las cuales opere y administrará los fondos de trabajo y ahorro de los militares.

Para el cumplimiento de estos objetivos la Institución podrá realizar las operaciones de banca múltiple con sujeción a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, pero no podrá realizar las operaciones prohibidas por dicha legislación a la banca de depósito y ahorro, así como a las sociedades fiduciarias, financieras o hipotecarias. El Fondo de Trabajo estará constituido con aportaciones del gobierno federal a favor de cada elemento de tropa, a partir de la fecha en que cause alta o sea reenganchado, más un interés a favor de sus titulares, acumulable anualmente, que será fijado y ajustado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Banco está facultado para otorgar préstamos con garantía hipotecaria o préstamos a corto plazo, a militares en servicio o retirados, que serán cubiertos mediante amortizaciones quincenales que incluirán capital e intereses y cuyo plazo podrá extenderse, en relación con los primeros, hasta quince años, y con los segundos, hasta tres años. Los adeudos que por concepto de préstamos a corto plazo no fueren cubiertos por los militares, después de un año de su vencimiento, se cargarán a sus fondos de ahorro o de trabajo y en su caso, tratándose de pensionistas, a los haberes de retiro o percepciones que disfruten. Para ello la Secretaría de la Defensa Nacional, así como la de Marina, tienen la obligación de informar al Banco, cuando se generen, las altas y bajas de su personal; las licencias que se concedan sin goce de haberes; los nombres y jerarquías de los militares que hayan cumplido la edad límite y los nombres de los familiares que los militares señalen como beneficiarios. Los depósitos de los alumnos que causen alta en las escuelas militares, para garantizar su aprovechamiento, deberá hacerse en el Banco, sin causar intereses en su favor (D. O. 29-XII-78).

ESTIMULOS INDUSTRIALES

La exigencia nacional de llevar a cabo la descentralización industrial hacia polos de desarrollo definidos que orienten una distribución

territorial más racional de la industria y la población y la circunstancia de la disponibilidad de petróleo y gas en el país como factor de desarrollo, al proporcionar los insumos energéticos y petroquímicos que requiere la industria; han llevado al establecimiento de estímulos industriales que se otorgarán a las empresas que realicen nuevas instalaciones en determinadas zonas geográficas.

Con tal finalidad se ha publicado un decreto que fija zonas preferentes de desarrollo industrial y otorga beneficios de orden económico por lo que hace al suministro de energéticos a tales empresas, así como a las empresas petroquímicas de la rama secundaria, que establezcan nuevas instalaciones e inicien actividades de transformación, o a las que amplíen su planta instalada en más de un 40 por ciento de su capacidad. Por otra parte los beneficiarios recibirán un subsidio de 30 por ciento de la facturación que les corresponda por su consumo de energéticos, a los precios nacionales que estén en vigor, con la única obligación de programar su requerimiento de consumo mensual y que se comprometan a exportar, cuando menos, el 25 por ciento de la producción de la planta, por un plazo mínimo de tres años, sin afectar el abastecimiento nacional de sus productos. Los productos petroquímicos básicos objeto de este tratamiento son los siguientes: acetaldehído, acrolonitrilo, amoníaco para uso industrial, anhídrido carbónico, benceno, butadieno, cloruro de vinilo, cumeno, dodecilbenceno, estireno, isopropancil, materia prima para negro de humo, óxido de etileno y óxido de propileno o paraxileno (D. O. 29-XII-78).

FONDO FINANCIERO

El fortalecimiento del pacto federal ha sido el objeto de la política nacional instaurada por el actual régimen de gobierno, por lo que se ha buscado por diversos medios armonizar los esfuerzos de la Federación con los de las entidades que la integran, para la satisfacción de las necesidades económicas y el desarrollo equilibrado de dichas entidades. Nuestra Constitución Federal declara a los estados libres y soberanos, lo que significa investirlos de plena autonomía jurídica y política en la toma de decisiones.

Ahora bien, la hacienda pública estatal, que se integra con las contribuciones, productos y aprovechamientos que decretan las legislaturas respectivas, así como con las participaciones que la Federación les otor-

ga en la recaudación de diversos impuestos federales a los que haremos alusión al examinar la sección fiscal de esta presentación; ha obligado a que se le otorgue una mayor participación en los recursos, a fin de ampliar su capacidad económica y evitar un desequilibrio financiero que no es saludable ni admisible. De ahí la necesidad de fortalecerla mediante un nuevo sistema de participaciones económicas, con base en una proporción del total de los impuestos que recauda la Federación y tomando en cuenta las necesidades de cada entidad, evaluado principalmente por el número de sus habitantes.

A ello se debe la creación de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones de los Estados y del Distrito Federal, integrado por aquellas sumas que de acuerdo con la capacidad financiera de la propia Federación puedan destinarse a tal objetivo, la cual se distribuirá conforme a procedimientos que se establezcan para cada caso particular y que tiendan a configurar un mejor sistema de coordinación tributaria. La cantidad inicial destinada para tales finalidades ha sido para el año de 1979 la de un mil millones de pesos (D. O. 4-X-78).

VALORES

La reforma de varias disposiciones de la Ley del Mercado de Valores con el objeto de adicionar un capítulo para crear un Instituto para el depósito de valores, el cual habrá de prestar un servicio público relacionado con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores, hizo que fuese modificado el sistema de oferta pública de éstos, al igual que algunas normas relacionadas con su registro y la actuación de intermediarios.

Las atribuciones del Instituto son las de constituirse en depositario de acciones, obligaciones o demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa, a solicitud de agentes de valores, personas morales o instituciones de crédito; encontrándose facultado para administrarlos o prestar servicios de transferencia, compensación o liquidación sobre operaciones que se realicen con ellos podrá intervenir asimismo en operaciones mediante las cuales se constituya garantía prendaria sobre los valores depositados.

El Instituto no podrá dar noticias de los depósitos y demás operaciones, sino al depositante o a sus representantes legales, salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante o beneficiario sea parte o acusado, o en

aquellos casos en que las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional de Valores, lo requiera, tratándose de adeudos fiscales. En estos casos se proporcionará toda clase de información y documentos que sean solicitados, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le competen a dicha Comisión. Los funcionarios del Instituto serán responsables por violación del secreto que se establece y el Instituto estará obligado a reparar los daños y perjuicios que se causen (P. O. 12-V-78).

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

Escasa actividad legislativa han tenido nuestras entidades federativas en materia económica. La razón ha sido que ésta, como habrá podido advertirse en lo ya reseñado, se concentra de hecho en el gobierno federal. Trataremos de resumir lo de mayor importancia, aclarando que fue el Estado de Baja California Norte, el que mayor actividad mostró en este capítulo.

En efecto, dicha entidad, por decreto número 39 (P. O. 20-V-78) creó la Comisión Estatal de Avalúos sobre bienes muebles e inmuebles, cuando el gobierno local, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal o los fideicomisos de carácter estatal también, sean parte de las operaciones que se celebren respecto de dichos bienes. Por decreto número 60 (P. O. 10-IX-78) creó el Consejo Estatal de Desarrollo Económico, con la finalidad de que ejerza una función coordinada con la dependencia respectiva del Ejecutivo Estatal, a fin de proponer fórmulas de incremento a la producción en todos los aspectos de mejoría de las condiciones económicas del Estado y para beneficio de todos los sectores sociales. En un decreto más, el número 63 (P. O. 10-IX-78) creó el organismo descentralizado que se denominó "Inmobiliaria del Estado de Baja California" para la adquisición, administración y enajenación por cualquier título, de los terrenos del dominio privado del estado que el Ejecutivo le asigne en patrimonio. Esta ley derogó la que había creado con fecha 9 de diciembre de 1969, el organismo denominado "Bienes Raíces del Estado de Baja California". La circunstancia de la vecindad de esta entidad con la Alta California de los Estados Unidos de América, explicará, por sí sola, los objetivos primordiales de esta legislación, debido a la creación de numerosos centros vacacionales o de índole turística que se han desarrollado en los últimos diez

años, en particular con habitantes del país vecino.

Jalisco promulgó una Ley Orgánica de la Inmobiliaria de Interés Público del Estado, con similares funciones a las de Baja California Norte (P.O. 31-VIII-78); y por su parte el Estado de Zacatecas estableció un Fondo Fiduciario Municipal para la realización de obras y servicios públicos en los diversos municipios (P.O. 10-V-78).

C) FISCAL

LEGISLACION FEDERAL

ADUANAS

Al finalizar el año se publicó la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, que había sido discutida en el Congreso. El objetivo era fijar criterios en relación con el valor normal de tales mercaderías en lo tocante a su fecha de llegada al territorio nacional, por cuanto con la última devaluación de la moneda, varios importadores tuvieron serios problemas al ocurrir los cambios monetarios. De ahí que la Ley empiece por definir el valor normal conforme a lo dispuesto por el Código Aduanero, como la consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor, independientes uno de otro.

Los criterios adoptados para determinar el valor normal han sido:

- a) Precisar el lugar de introducción de las mercancías y la cantidad de ellas que sean presentadas a valorar. El importador deberá declarar y comprobar la misma mediante la factura o contrato respectivo; si la mercancía es entregada por remesas, el total importado deberá introducirse en el país, dentro de un periodo de seis meses, contado a partir de la fecha de recibo de la primera remesa.
- b) Los gastos relacionados con la venta y entrega de las mercancías hasta el lugar de introducción serán por cuenta del vendedor, por lo que quedan incluidos en el valor normal, a excepción de los fletes y seguros entre el puerto terrestre, marítimo o aéreo de exportación y el lugar de introducción al país.
- c) Los impuestos y derechos que se causen en territorio nacional y los gastos erogados que no estén relacionados con la venta y entrega de las mercancías, corren por cuenta del comprador y no se incluyen en el valor normal.

El valor normal se determina en orden sucesivo y por exclusión: 1) De conformidad con el precio de factura pagado o por pagar; 2) de acuerdo al precio usual de competencia; 3) con el precio probable de venta en territorio nacional o precio efectivo de venta; y 4) según el precio que corresponda a la suma de alquileres. El valor normal comprende además el importe de los gastos que se originen por concepto de fabricación realizada con arreglo a patentes de invención, dibujos o modelos protegidos y en los casos en que se requiera autorización para utilizar una marca de fábrica extranjera, cuando la importación no ostente dicha marca en las mercancías (D.O. 27-XII-78).

CODIGO FISCAL

Varias reformas se hicieron a la legislación fiscal para adecuarla a una nueva organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que examinaremos más adelante; sobre todo en el capítulo de tramitación de juicios (artículos 169, 170 y 174). Asimismo se modificaron los motivos de excusa o recusación de magistrados (artículos 184 a 187) y al crearse una Sala Superior, hubo que modificar también las normas procesales por lo que ve a la presentación de las demandas, las contestaciones y el desahogo de pruebas (artículos 193 a 207). Se modificó asimismo la tramitación de los incidentes y de las solicitudes de acumulación y se fijó la competencia de las salas regionales de nueva creación, facultando a la Sala Superior para definir la jurisdicción de cada una de ellas (artículos 211 y 213 bis). A ésta corresponderá también resolver las contradicciones que se planteen en las resoluciones de las salas inferiores. En este capítulo se amplió el procedimiento para el desahogo de diversas pruebas (confesional, testimonial, pericial) y se fijaron bases para establecer la jurisprudencia del Tribunal a través de las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior (artículos 217, 218, 225 a 233, 238, 245 y 246).¹²

Otras reformas fiscales han tenido por objeto facultar al ejecutivo federal para conceder subsidios o estímulos con cargo a impuestos federales; ampliar el capítulo de sanciones a violaciones fiscales; permitir a las autoridades fiscales fijar créditos en cantidad líquida o dar las bases para su liquidación, con motivo de la comprobación de impuestos federales que se pagan mediante declaración periódica (D.O. 29-XII-78).

¹² Estas reformas fueron publicadas en D.O. de fecha 2-II-78.

COORDINACION FISCAL

Ley de Coordinación Fiscal (D. O. 27-XII-78). Esta Ley ha tenido por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de las entidades federativas y el Distrito Federal, a fin de establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Se ha dispuesto que la Secretaría de Hacienda celebre convenios con los estados que se adhieran a un sistema nacional para tener participación en el total de los impuestos federales, creándose un Fondo Financiero Complementario de Participaciones, el cual manejará las cantidades cuyo porcentaje destine cada entidad para una mejor distribución del ingreso, de modo de favorecer a aquéllas en las que proporcionalmente hubiere sido menor la erogación por habitante en el gasto corriente de educación, por ser éste el ramo que más agobia a la hacienda pública estatal.

Las participaciones serán inembargables; no pueden afectarse a fines específicos y no están sujetas a retención, salvo el pago de deudas contraídas por las entidades, previamente registradas ante la Secretaría de Hacienda, a favor de instituciones de crédito o para pagar préstamos u otros financiamientos que hubiere efectuado la Federación. De faltar al cumplimiento de las obligaciones contraídas, la Secretaría de Hacienda solicitará a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, rinda un dictamen, previo estudio que haga de las causas de tal incumplimiento. Dicha comisión podrá ordenar sean reducidas las participaciones de las entidades en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que obtengan. Para ello se seguirá un procedimiento especial en el cual se admitirán las inconformidades que presenten las entidades afectadas y en la que intervendrá la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir cualquier contienda, siendo inapelable la resolución que pronuncie, misma que será publicada en el Diario Oficial de la Federación, para producir efectos 30 días después de dicha publicación.

De ser la Secretaría de Hacienda la que infrinja las disposiciones legales o los convenios establecidos, la entidad federativa afectada podrá recurrir a la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que dicho Alto Tribunal, siguiendo el procedimiento establecido, dicte resolu-

ción y asimismo sea publicada en el Diario Oficial.¹³

Otros capítulos incluyen las bases de la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; las autoridades que habrán de intervenir para hacer operable el sistema nacional; los gastos de administración y las oficinas que se encargarán de recaudar en forma directa los ingresos federales que correspondan a cada una. La vigilancia y perfeccionamiento del sistema estará a cargo de la citada Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de un Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, habiendo dividido el territorio en ocho grupos para permitir que, rotativamente, cada entidad intervenga con un representante por cada grupo, el que durará dos años en su encargo. Por su parte el Instituto será el encargado de realizar todos los estudios fiscales que resulten, a nivel nacional; formulará por su parte estudios permanentes de la legislación tributaria vigente (federal y local) para lograr la más equitativa distribución de los ingresos y actuará como consultor técnico de las haciendas públicas (incluyendo las municipales). Tendrá facultades para capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

Los convenios uniformes de coordinación fiscal han comprendido por ahora, los siguientes impuestos:

1) Sobre la Renta, en los conceptos siguientes:

- a) Ingreso global de las empresas de los causantes menores.
- b) Impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes personas físicas sujetos a las bases especiales de tributación, en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas.
- c) Impuesto sobre productos del trabajo que deban retener y enterar los causantes señalados en los incisos anteriores.

2) Sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que deban cubrir los causantes señalados en el capítulo primero.

3) Sobre ingresos mercantiles.

4) Sobre tenencia o uso de automóviles (D. O. 26-XII-78).

La Secretaría de Hacienda cubrirá al Estado, a título de aportación para los gastos ocasionados por la administración de estos impuestos, el

¹³De las demandas interpuestas se correrá traslado al Ejecutivo Federal, para que en unión de la Secretaría de Hacienda, proceda a su contestación, en un término de treinta días naturales. Se acompañarán los documentos de que dispongan y podrán ofrecer pruebas.

cuatro por ciento de la proporción neta federal, incluyendo recargos y multas que deban cubrir los causantes. Pero el total de los gastos de ejecución corresponderá a la entidad, así como el 50 por ciento de la indemnización que señala el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación en ocasión de violaciones graves y decomisos. Los créditos y adeudos que resulten serán objeto de compensaciones mensuales, por medio de entregas que hagan las entidades al Banco de México, S. A., o sucursales o corresponsales autorizados, en un plazo máximo que vencerá el día 25 del mes siguiente.¹⁴

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que ha sido el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal; reglamenta los siguientes aspectos de control económico:

I. Verificar si las dependencias oficiales realizaron sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y presupuestos federales; si ejercieron estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados y si aplicaron los recursos provenientes de financiamientos, con la periodicidad y la forma establecidos.

II. Rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, el informe previo a la presentación de la cuenta pública, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental y a los resultados de la gestión financiera, con análisis de las desviaciones presupuestales.

Le fueron asignadas, por ello, varias atribuciones que no contemplaba el antiguo Pleno, entre las que podríamos señalar por su importancia, las siguientes: Fijar la sede de las Salas Regionales (actualmente funcionan ya tres en los Estados de Jalisco, Nuevo León y Veracruz y están por establecerse otras tres en los Estados de Yucatán, Sonora

¹⁴Al 31 de diciembre de 1978 los siguientes Estados habían firmado con la Secretaría de Hacienda convenios de coordinación fiscal: Aguascalientes; Baja California Sur; Coahuila; Chihuahua; Durango; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Nayarit; Jalisco; Michoacán; Oaxaca; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa; Tamaulipas; Veracruz y Zacatecas.

y San Luis Potosí); fijar y cambiar la adscripción de los magistrados; acordar la remoción de los empleados administrativos adscritos a ella, cuando proceda conforme a la ley; conceder licencias a los magistrados, a los secretarios y a los actuarios adscritos; designar comisiones internas integradas por los magistrados para su administración; expedir el Reglamento Interior del Tribunal y designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes, quienes darán cuenta a la propia Sala Superior del funcionamiento de las Salas Regionales.

Se establecerán en total diez salas regionales en las entidades federativas y una metropolitana en la ciudad de México con jurisdicciones en dos o más Estados, excepto la metropolitana, cuya jurisdicción lo será el Distrito Federal. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular; pero por razón del territorio conocerán de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción y que afecten a particulares; les compete también conocer de los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y de las cuestiones que sean accesorias a los mismos. La ley define por autoridad ordenadora a la que dicte u ordene la resolución impugnada, o tramite el procedimiento en que aquéllas se pronuncien. Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal, sin señalar el procedimiento a los alcances de la sentencia, se estará a lo que en cada caso disponga en particular el Código Fiscal de la Federación. Las audiencias de las salas serán públicas, salvo casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas.

Son atribuciones específicas de las Salas Regionales: designar anualmente a su presidente, el cual podrá ser reelecto; nombrar secretarios y actuarios, concederles licencias y acordar lo que proceda respecto a su remoción; ordenar su funcionamiento administrativo interno. El Tribunal laborará en dos periodos anuales fijados por la ley.

VALOR AGREGADO

Ley del Impuesto al Valor Agregado (D. O. 29-XII-78). Para empezar a regir a partir del primero de enero de mil novecientos ochenta y analizar en el curso del año de setenta y nueve todos los pormenores, problemas, ajustes o modificaciones que pudieran imprimirse en el momento de su vigencia; fue promulgada la Ley del Impuesto al Valor

Agregado, que entre nosotros constituye una novedad y el cual se calculará aplicando a los valores señalados en la propia ley, la tasa del 10 por ciento, sin que el impuesto forme parte de dichos valores.

Quedan obligados al pago de tal impuesto las personas físicas o morales, así como las unidades económicas que enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes y servicios. El contribuyente queda facultado para trasladar el impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios; y pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieren trasladado, o el que hubiese pagado si se trata de importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de la ley. El traslado del impuesto no se considera violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.¹⁵

El impuesto se calculará por ejercicios fiscales, que coincidirán con los del impuesto sobre la renta, salvo el caso de que el contribuyente no cause este impuesto, situación en la que se entenderá que el ejercicio coincide con el año de calendario. Los pagos serán mensuales y consistirá en la diferencia entre el impuesto que corresponda al total de las actividades realizadas en el mes anterior y las cantidades por las que proceda el acreditamiento una vez aplicados los valores legales.

El contribuyente que otorgue descuentos o bonificaciones o devuelva lo que hubiera recibido con motivo de la realización de los actos gravados por la ley, podrá deducir en sus declaraciones mensuales que correspondan, el impuesto de tales descuentos, bonificaciones o devoluciones, siempre que en forma expresa se haga constar que el impuesto al valor agregado que se hubiera trasladado, se cancela o se restituye, conforme sea el caso. El contribuyente que reciba el descuento, la bonificación o la devolución, disminuirá el impuesto cancelado o restituido, de las cantidades que tuviere pendientes de acreditamiento.

La ley dedica cinco capítulos a las siguientes materias: la enajenación, la prestación de servicios, el uso o goce temporal de bienes, la importación o exportación de bienes y servicios. Define por enajenación

¹⁵La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios, los organismos descentralizados e instituciones que no causen impuestos federales o estén exentos, deberán aceptar la traslación y, en su caso, pagar el impuesto al valor agregado y trasladarlo conforme corresponda.

toda transmisión de propiedad de bienes; las ventas en las que el vendedor se reserve la propiedad de la cosa vendida; las adjudicaciones cuando se realicen a favor del acreedor y el fideicomiso que deba considerarse como enajenación de bienes en los términos del Código Fiscal.

La prestación de obligaciones de hacer que realice una persona en favor de otra, el transporte de personas o bienes; el seguro, el reaseguro, el afianzamiento y el reafianzamiento; el mandato, la mediación, la comisión, la agencia, la representación, la correduría, la consignación y la distribución; al igual que la asistencia técnica y la transferencia de tecnología se estiman prestación de servicios para cualquier efecto legal. El arrendamiento y el usufructo, o cualquier acto por el que una persona permita a otra usar o gozar temporalmente bienes tangibles a cambio de una contraprestación, obligan a quien aparezca como interesado directo al pago del impuesto al valor agregado.

Por último se consideran importación de bienes o servicios: la introducción al país de bienes extranjeros; la adquisición por personas residentes en el país, de bienes intangibles enajenados por personas no residentes; el uso o goce temporal en territorio nacional de bienes intangibles proporcionados por personas no residentes en el país, o el de bienes tangibles cuya entrega material se haya hecho en el extranjero. Y por exportación: los bienes o servicios que tengan carácter de definitivos en la legislación aduanera; la enajenación de bienes intangibles realizada por persona residente en el país, a quien resida en el extranjero; el uso o goce temporal, en el extranjero, de bienes intangibles proporcionados por personas residentes en el país; y el aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país.

Los obligados al pago del impuesto deben llevar los libros y registros ordenados por el Reglamento (no publicado aún); expedir documentos que prueben el valor de la contraprestación pactada y presentar en las oficinas autorizadas, las declaraciones mensuales o anuales que procedan. La presentación de una o más declaraciones deberá de hacerse diez días después del vencimiento del plazo en el que el contribuyente debió cubrir el impuesto; de no hacerlo las autoridades fiscales podrán hacerle efectivo un impuesto igual al que se hubiera pagado con cualquiera de las seis últimas declaraciones mensuales o con la anual, según corresponda. Asimismo las autoridades fiscales podrán determinar

estimativamente el valor de las actividades por las que se debe cubrir este impuesto.¹⁶

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

CATASTRO

El Estado de Colima promulgó una nueva ley catastral otorgándole nuevas funciones y atribuciones a las autoridades catastrales (P. O. 13-V-78) con el objeto de que estuviesen facultadas para autorizar y coordinar los trabajos catastrales, proponiendo al tesorero del Estado el nombramiento de todo el personal que debía atenderlas y para hacer los estudios que permitan la fijación de los valores unitarios de la tierra y la construcción, debiendo mantenerlos actualizados mediante revisión bianual.

Todas las operaciones catastrales, conforme esta legislación, tendrán por finalidad efectuar la descripción y mensura de la propiedad raíz e inscribirla en los padrones o registros; planificarla y valuarla, así como regular los fraccionamientos, ya sea para uso habitacional, de recreación, comercio, industria o servicios. Las personas físicas o jurídicas que soliciten autorización para fraccionar un terreno, deberán presentar planos autorizados por la Dirección de Obras Públicas del Estado.

La valuación de los predios o de las construcciones se hará asignando un valor que se determinará por modernos procedimientos técnicos, tomando como base el valor unitario de una calle o zona, los servicios municipales existentes, las vías de comunicación, la proximidad de zonas comerciales y las condiciones hidrológicas de las poblaciones. Los

¹⁶Al entrar en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado quedarán abrogadas las siguientes leyes y decretos: Impuesto sobre ingresos mercantiles; impuesto sobre reventa de aceites y grasas lubricantes; impuesto sobre compraventa de primera mano de alfombras, tapetes y tapices; impuesto sobre despepite de algodón en rama; impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados; impuesto a la producción del cemento; impuesto sobre cerillos y fósforos; impuesto de primera mano sobre compraventa de artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras; impuesto sobre llantas y cámaras de hule; impuesto sobre artículos de vidrio o cristal; impuesto sobre portes y pasajes; impuesto sobre explotación forestal; impuestos y derechos a la explotación pesquera; impuesto sobre uso de aguas de propiedad nacional en la producción de fuerza motriz e impuesto sobre empresas que exploten estaciones de radio o televisión.

valuadores deberán inscribirse en un registro que llevarán las oficinas catastrales y deberán ser ingenieros, arquitectos o pasantes de estas carreras, quienes para obtener la patente respectiva habrán de sujetarse a un examen que se practicará en la Tesorería del Estado.

En contra de las resoluciones que se dicten por las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, sólo procederá el recurso de revisión, que se tramitará presentado un escrito ante el tesorero en el cual se expresarán las razones en las que se apoye la inconformidad, ofreciéndose y acompañándose las pruebas correspondientes. Con vista al escrito y a las pruebas presentadas, el tesorero dictará resolución que confirme, modifique o revoque el acuerdo impugnado. La resolución se dictará sin sujeción a formalidad alguna.

Baja California Norte, Jalisco y Tamaulipas modificaron sus respectivas legislaciones, en el primer Estado para otorgar' asimismo nuevas funciones y atribuciones a la Junta Catastral; para ampliar las obligaciones de las personas físicas o jurídicas que tengan propiedades en el Estado y para establecer la responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios de la propia Junta (P. O. 10-IX-78).

La segunda entidad para ampliar la comprensión territorial de la Junta Tabuladora del Catastro Rústico en las áreas conurbadas (P. O. 5-IX-78) y la tercera para prorrogar durante el bienio 78-79 la Tarifa General de Valores Catastrales aplicable a los predios urbanos, suburbanos y rústicos; así como la tarifa de valores catastrales para construcciones; ambas publicadas en el Periódico Oficial de fecha 27 de diciembre de 1975, anexo al número 14 (P. O. 29-III-78).

CODIGO FISCAL

Pueden estimarse de interés las siguientes disposiciones legislativas de las entidades, que a continuación se enumeran:

1) Aguascalientes adicionó su Código Fiscal a fin de ajustar los procedimientos de ejecución por parte de las tesorerías municipales (P. O. 13-VIII-78).

2) Baja California Sur, por decreto número 91 y para regir a partir de 1978, reformó y adicionó varios artículos del Código Fiscal en los capítulos relativos a los impuestos: predial; sobre traslación de dominio; sobre cocimiento y/o congelación de pescados y mariscos; sobre ingresos mercantiles y sobre agua potable (P. O. 31-XII-77).

3) Coahuila publicó un nuevo Código Fiscal con capítulos concernientes a los sujetos de crédito fiscal; al nacimiento, exigibilidad y extinción del crédito fiscal; infracciones y sanciones; delitos fiscales; autoridades fiscales y sus atribuciones; procedimiento y ejecución; recursos administrativos (P. O. 6-I-78).

4) Guanajuato reformó el artículo 17 de su legislación fiscal para establecer que aquellos causantes que no cubran impuestos o derechos a que estén obligados, incurrirán en un recargo de tres por ciento, por cada mes o fracción que se retrase el pago, sobre las cantidades que debieran haber cubierto con oportunidad (P. O. 31-XII-78).

5) Jalisco reformó disposiciones relativas al impuesto de propiedad y copropiedad; bases y exenciones para calcular el impuesto a predios no empadronados; a impuestos sobre escrituras en que se hagan constar contratos, convenios o resoluciones judiciales o administrativas; al impuesto a las personas físicas y causantes menores; al impuesto sobre alcohol y bebidas alcohólicas; a espectáculos públicos y sobre responsabilidades solidarias (P. O. 29-XII-77 para regir en 1978).

6) Oaxaca adicionó su Ley de Organización Fiscal con un capítulo relativo al impuesto sobre ingresos de contratistas de obras para el sector público.

7) Tlaxcala modificó la tasa impositiva en los ramos: predial, automóviles y transportes en general; así como en las hojas especiales destinadas a la expedición de certificados del Registro Civil y sentencias de divorcio (P. O. 9-III-78).

PARTICIPACIONES FISCALES

En Nuevo León el Congreso local delegó en las autoridades municipales la recaudación del impuesto sobre sacrificio de ganado y aves, previsto por la Ley de Hacienda del Estado, respecto de los causantes establecidos dentro de su circunscripción territorial; al igual que les facultó para administrar este impuesto (P. O. 23-VI-78).

En Tamaulipas se dictaron tres decretos, el primero para establecer las participaciones que deben recibir los municipios por la explotación pesquera, a razón de un 40 por ciento de la participación que a su vez otorgue el gobierno federal al Estado, con motivo del rendimiento que por concepto de los impuestos y derechos, genere la explotación de pesca, buceo y actividades similares, en los términos de la Ley Federal de

Impuestos y Derechos (P. O. 10-VI-78). El segundo fijando los porcentajes de participación que deben recibir los municipios por explotación de minerales, metales y compuestos metálicos; sobre compraventa de primera mano sobre aguas envasadas y refrescos; sobre venta de gasolina; sobre tabacos labrados y sobre las ventas que se realicen en la entidad, de automóviles y camiones ensamblados (P. O. 11-X-78). Y el tercero para incluir participaciones en el impuesto por compra de primera mano de artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras (P. O. 28-X-78).

PROCURADURIA FISCAL

En el Estado de México se delegaron funciones al procurador fiscal para admitir o desechar recursos, pruebas relacionadas con dichos recursos y contestación de demandas. Se le facultó para tramitar solicitudes de suspensión de procedimiento administrativo de ejecución y para resolver recursos administrativos en asuntos cuya cuantía no exceda de cien mil pesos (P. O. 8-IV-78).

DERECHO SOCIAL

A) DERECHO DEL TRABAJO

LEGISLACION FEDERAL

CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

La Ley Federal del Trabajo fue reformada en varias de sus disposiciones como consecuencia de las adiciones al artículo 123 de la Constitución Federal, a las cuales ya hemos hecho alusión.¹⁷ Encontramos en primer término que entre las nuevas obligaciones que se han impuesto a los patronos (artículo 132) se encuentran las siguientes:

- a) Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores;
- b) instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos del trabajo y perjuicios al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades.
- c) cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos.
- d) fijar en lugares visibles donde se preste el trabajo, las disposiciones conducentes a los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene; y
- e) participar en la integración y funcionamiento de las comisiones que deban formarse en cada centro de trabajo.

Ahora bien, con el objeto de permitir que los ascensos de los trabajadores obedezcan a una mejor preparación de éstos y les induzcan a capacitarse en los oficios que desempeñen, a través de un convencimiento

¹⁷ Véase la primera parte relativa al derecho constitucional.

personal de sus aptitudes, se ha dispuesto que las vacantes definitivas o temporales que surjan en los centros de trabajo, deben ser cubiertas por el trabajador de la categoría inmediata inferior, del respectivo oficio o profesión. Con tal finalidad el patrono ha de cumplir con la obligación antes expresada, de capacitar a todos los trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquélla en la que ocurra la vacante, para otorgar el ascenso a quien haya demostrado ser apto y tenga mayor antigüedad; en igualdad de condiciones se preferirá al que tenga a su cargo una familia. Tratándose de puestos de nueva creación para los cuales, por su naturaleza o especialidad, no existan en la empresa trabajadores con aptitud para desempeñarlos y no se haya establecido un procedimiento para tal efecto en los contratos colectivos, podrán cubrirse libremente.

La capacitación o adiestramiento habrá de proporcionarse dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal calificado, ya sea mediante la contratación de instructores o la inscripción en instituciones, escuelas u organismos especializados. Los cursos y programas podrán formularse respecto de cada establecimiento, por empresa, varias de ellas o dentro de una rama industrial o actividad determinada. Deberá impartirse durante las horas de jornada, salvo la circunstancia de que, en atención a la naturaleza de los servicios, patrono y trabajador convengan en que habrá de impartirse de otra manera.

La capacitación y el adiestramiento tendrán por objeto actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nuevas tecnologías en el ramo al que se dedique; prevenir los riesgos del trabajo e incrementar la productividad.¹⁸ Los trabajadores deben asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento; atenderán las indicaciones de las personas que las impartan y presentarán los exámenes de evaluación de conocimientos y aptitud que les sean requeridos.

Los planes y programas se dividirán en periodos, sin abarcar la preparación que se dé a los trabajadores, más de cuatro años. Comprenderán todos los niveles y puestos de una empresa. El procedimiento de se-

¹⁸En cada empresa se constituirán comisiones mixtas integradas por igual número de representantes de los trabajadores y el patrono, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

lección se llevará a cabo dentro de un mismo puesto o categoría.

Los trabajadores que aprueben los exámenes tendrán derecho a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas de habilidades laborales, documento con el cual acreditarán haber llevado un curso de capacitación. Estas constancias se registrarán en la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, de reciente creación, para su registro y control y a efecto de que surtan plenos efectos para fines de ascenso dentro de la empresa. Los trabajadores tendrán a su vez el derecho de figurar en el Catálogo Nacional de Ocupaciones cuando hayan obtenido en cualquiera otra institución autorizada con reconocimiento de validez oficial de estudios, certificados, diplomas, títulos o grados, siempre que hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal.

EMPLEO

Dentro del propósito nacional de desarrollo económico y social, el empleo ha representado una preocupación oficial, para asegurar a la población niveles de vida dignos, posibilidades de realización en el trabajo, participación en los esfuerzos y logros de nuestro progreso. Requisito básico de la estrategia de crecimiento, tal propósito constituye la dinámica del proceso de expansión con vista a una progresiva generación de empleos, ya que un importante número de mexicanos se encuentra desocupado y permanece alejado de la posibilidad de participar en la generación del producto nacional y en la distribución de los beneficios.

El reto más urgente de la comunidad nacional es la solución a fondo de este problema, pero se requiere del análisis y adecuación, entre otros aspectos, de la dinámica sectorial y regional de la inversión, así como de un sistema de precios relativos a los factores de la producción y la orientación de los gastos sociales al campo de la tecnología.

Como el impulso a la ocupación exige una acción concentrada de los diversos sectores económicos y sociales, se ha creado una Comisión Consultiva del Empleo que tendrá a su cargo:

- 1) La fijación de políticas, prioridades y restricciones que permitan armonizar y complementar todas las acciones del sector público que ejerzan influencia en torno del empleo.

- 2) Establecer normas conforme a las cuales se promueva un crecimiento económico generador de ocupación.

3) Adoptar mecanismos y medidas pertinentes, orientados a garantizar que las dependencias oficiales vigilen la congruencia entre sus políticas y programas específicos que tengan alguna influencia en torno a la creación de empleos.

4) Implementar políticas, estrategias o acciones que permitan la operación de unidades productivas generadoras de empleos.

5) Formular un programa nacional de empleo.

Cuando la Comisión estime necesaria la participación de cualquier dependencia de la administración pública centralizada o paraestatal, su titular, que lo es el secretario del Trabajo, podrá solicitarla; asimismo, si por determinada materia fuese necesaria la opinión de agrupaciones de obreros, campesinos, industriales, profesionales o representantes del sector social privado, se les invitará a participar en algún programa o actividad específicos. Con tal objetivo se constituirán las subcomisiones que se requieran para tales propósitos (P. O. 9-V-78).

Fue establecida también una Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento para encargarse del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, la cual habrá de promover y supervisar la colocación de los trabajadores, su capacitación y adiestramiento, y será la encargada de registrar las constancias de habilidades laborales a las que ya se ha hecho referencia.¹⁹

Las funciones de la Unidad, en materia de planeación del empleo serán practicar estudios a efecto de determinar las causas del desempleo y subempleo, de la mano de obra rural y urbana, así como analizar el mercado de trabajo, estimando su volumen y crecimiento. En materia de promoción de empleos promoverá el aumento de las oportunidades de empleo y propondrá la formación profesional hacia áreas de mayor demanda de mano de obra. En materia de colocación de trabajadores formulará el Catálogo Nacional de Ocupaciones en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; encauzará a los demandantes de trabajo hacia las personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten idóneos; propondrá lineamientos para la prestación del servicio de colocación de trabajadores (agencia de empleos o bolsas de trabajo sostenidas por otras instituciones distintas) y vigilará que las entidades privadas cumplan con las obligaciones que les impone

¹⁹Se ha publicado para tal efecto un reglamento que complementa estas actividades en el P. O. 5-VI-78.

la ley en esta materia, sus reglamentos o las disposiciones administrativas que dicten las autoridades laborales.

En materia de capacitación y adiestramiento sus funciones serán:

1) Estudiar o sugerir la expedición de convocatorias para la constitución y funcionamiento de las comisiones mixtas y comités nacionales, en aquellas ramas industriales o actividades que juzgue conveniente.

2) Sugerir en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del Comité Nacional.

3) Autorizar y registrar a las instituciones o escuelas privadas que deseen impartir capacitación o adiestramiento a los trabajadores y supervisar su correcto desempeño.

4) Aprobar, modificar o rechazar planes o programas que los patronos presenten; y en su caso, sugerir sistemas adecuados para la capacitación y adiestramiento.

Por lo que hace al registro de constancias de habilidades laborales, quedará dentro de sus obligaciones el control de las mismas a través de registros que comprenderán cada una de las ramas industriales o actividades. Practicará exámenes a los capacitadores o a aquellos trabajadores que se nieguen a recibir capacitación por estimar que tienen los conocimientos suficientes en el oficio o profesión en los que se les pretenda instruir.

JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

La reforma al artículo 123 constitucional abarcó también una nueva distribución de las ramas industriales a efecto de establecer la competencia de las autoridades federales en los conflictos laborales que pudieran presentarse, ya fuesen individuales o colectivos. Conforme a esta distribución, de acuerdo con el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, las Juntas Federal y Especiales de Conciliación y Arbitraje conocerán de juicios en los que estén interesados patronos o trabajadores de las siguientes ramas industriales: textil; eléctrica; cinematográfica; hulera; azucarera; minera; metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas, y los productos laminados de los mismos; de hidrocarburos; petro-

química; cementera; calera; automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos; de celulosa y papel; de aceites y grasas vegetales; productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello; elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello; ferrocarrilera; maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

Por lo que hace a las empresas, las normas federales se aplicarán a aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal (paraestatales); las que actúen a virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y aquellas que efectúen trabajos en zonas federales, en aguas territoriales o en la zona económica exclusiva de la Nación. También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios (contratos-ley); y obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, o de seguridad e higiene en los centros de trabajo. En los casos no previstos intervendrán las autoridades laborales de las entidades federativas, las cuales deberán coordinarse para el cumplimiento de las disposiciones de carácter nacional (P.O. 28-IV-78).

SEGURIDAD E HIGIENE

La reglamentación existente en materia de seguridad e higiene en el trabajo databa de los años treinta, durante los cuales el marco jurídico laboral sufrió importantes modificaciones de acuerdo con el desarrollo y las necesidades socioeconómicas del país. En este periodo, México ha suscrito varios convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo contenido resultaba necesario incorporar en nuestra legislación, dado que los centros de trabajo han evolucionado y con frecuencia son objeto de transformaciones técnicas de importancia, resultado del proceso de industrialización operado y de los conocimientos y recursos de que hoy se dispone.

El incremento de las actividades económicas y la multiplicación y complejidad de tales centros de trabajo, implican la necesidad de ampliar el área que cubren las disposiciones y normas técnicas en materia de seguridad e higiene, como conjunto de medidas preventivas de accidentes y enfermedades. A ello se ha debido que resulte indispensable, por otra parte, la adopción de medidas adecuadas para evitar los riesgos del trabajo, protegiendo al individuo cuya salud pueda resultar dañada.

La institucionalización de la seguridad social ha aportado numerosos beneficios, entre otros, la obtención de una información estadística sobre las causas, índole, frecuencia, magnitud y resultado de los accidentes y enfermedades del trabajo, que al mismo tiempo ha ilustrado a las autoridades sobre el costo económico que representa para el país, la empresa, la familia del afectado y para el propio trabajador, el daño que puedan sufrir su salud e integridad físicas. Al mismo tiempo, la previsión social ha incorporado al saber humano nuevos conocimientos en materia de medicina del trabajo e ingeniería industrial que han permitido el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en los centros laborales.

Con apoyo en estas ideas se elaboró un nuevo reglamento general de seguridad e higiene en el trabajo, reuniendo en un solo ordenamiento las materias concernientes a las medidas preventivas de accidentes laborales y las de prevención tanto de dichos accidentes como enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. En esta tarea colaboran además de las autoridades federales y estatales, diversos órganos de la administración pública como son las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Patrimonio y Fomento Industrial e Instituto Mexicano del Seguro Social y de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En atención a la recomendación que ha formulado la Organización Internacional del Trabajo para que se dé una oportunidad a los sectores obrero y patronal, de aportar sus ideas y el resultado de sus experiencias acumuladas, el Reglamento incluye la organización de comisiones consultivas, que serán los organismos adecuados para que dichos sectores expresen sus puntos de vista y emitan sugerencias en la elaboración de instructivos y reglamentos adoptados a cada centro de trabajo o a una especialidad profesional.

El Reglamento comprende siete títulos destinados a las siguientes materias específicas:

1) **Prevención y protección contra incendios que incluye normas preventivas desde la construcción de edificios, aislamientos, salidas y equipos para combatirlos.**

2) **Operación, modificación y mantenimiento del equipo industrial, con disposiciones para la autorización de la maquinaria que sea instalada, la protección que debe darse a ésta y las instalaciones eléctricas de alumbrado y fuerza en los centros de trabajo.**

3) **El uso de herramientas en general (manuales, eléctricas, neumáticas y portátiles).**

4) **El manejo, transporte y almacenamiento de materiales, tanto del equipo que se utilice para izar, como el relativo a elevadores de carga, montacarga, tractores o transportadores. Comprende disposiciones para el caso de utilización de ductos o ferrocarriles.**

5) **El manejo, transporte y almacenamiento de sustancias inflamables, combustibles, explosivas, corrosivas, irritantes o tóxicas.**

6) **Las condiciones relativas al ambiente de trabajo, para evitar contaminantes; disminuir ruidos o vibraciones; reducir al mínimo las radiaciones ionizantes o electromagnéticas no ionizantes; reducir presiones ambientales anormales y mantener adecuadas condiciones térmicas del ambiente de trabajo.**

7) **El empleo de equipo de protección personal (cabeza, oído, cara, ojos, pulmones, el cuerpo o los miembros) para cada parte del organismo humano; así como las condiciones generales de higiene en lo que ve a las instalaciones, la limpieza y los asientos cuando el trabajo deba realizarse sentado.**

Hemos dicho que han sido organizadas comisiones consultivas de seguridad e higiene, tanto a nivel nacional como estatal, que serán las encargadas de practicar estudios en esta materia y presentarlos a las autoridades laborales para que sean tomados en consideración en ejercicio de sus funciones; deberán proponer para tal efecto reformas y adiciones a los reglamentos o instructivos que deban imponerse en los centros de trabajo; estarán obligadas a la mayor difusión de las medidas preventivas de accidentes o enfermedades que puedan originarse o producirse en sus respectivos centros de trabajo y a elaborar su reglamento interior para un mejor funcionamiento de cada comisión.

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Los Estados de Baja California Norte, Coahuila, Chihuahua y Jalisco formularon nuevos reglamentos interiores de sus respectivas Juntas de Conciliación y Arbitraje, que contienen disposiciones similares y que abarcan los siguientes capítulos generales: el despacho de los negocios ya sea actuando el tribunal en pleno o en juntas especiales, fijándose las características administrativas para el recibo de documentación, su distribución, su registro y su control; la formación de expedientes y el funcionamiento de los archivos. En lo que corresponde a la distribución de labores, encontramos los capítulos relativos a las funciones de los presidentes de las Juntas, de los presidentes de los grupos especiales, de los secretarios, auxiliares o actuarios y de los demás funcionarios y empleados. Las atribuciones del Pleno y las de cada una de las Juntas Especiales en cuanto a su jurisdicción y conocimiento de los diversos juicios que sean tramitados, desde su iniciación hasta su resolución y notificación de los laudos que se dicten. Las correcciones disciplinarias y sanciones que podrán aplicarse a funcionarios y empleados y control de las juntas municipales de conciliación que intervienen en asuntos de baja cuantía e individuales en los que sea posible arreglo entre las partes.²⁰

El Estado de Puebla, independientemente de haber puesto en vigor una nueva reglamentación, incluyó un capítulo sobre lo que ha denominado "Juntas Locales de Conciliación" que equivalen a las expresadas juntas municipales de otras entidades, en las que se faculta a estos tribunales regionales, por así decirlo, a iniciar el conocimiento de juicios laborales, a recibir pruebas y a dictar opiniones sobre la materia que verben los juicios en que intervengan (P. O. 6-I-78).

En el Estado de Michoacán se incluyó una modificación a efecto de que, conforme a lo dispuesto por el artículo 887 de la Ley Federal del Trabajo, que faculta a los gobernadores de los Estados para imponer sanciones por violaciones a las normas laborales en los casos de competencia local; tal facultad ha sido delegada en el Jefe del Departamento

²⁰La publicación de estos reglamentos se encuentra como sigue: Baja California Norte en su Periódico Oficial de fecha 20-IV-78; Coahuila en P. O. de fecha 15-IX-78; Chihuahua en P. O. de fecha 11-I-78 y Jalisco en P. O. de fecha 3-VIII-78.

del Trabajo de la entidad, quien podrá aplicarlas indistintamente a trabajadores o patrones, que incurran en tales violaciones (P. O. 14-IX-78).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los Estados de Puebla y Quintana Roo decretaron nuevas leyes de los trabajadores de sus entidades al servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los municipios y organismos descentralizados, que comprenden: objetivo y finalidad de la legislación respectiva; jornada de trabajo; periodos de descanso; salarios; descuentos al salario; obligaciones de los trabajadores; organización colectiva de los trabajadores; huelga (causas, procedimiento y terminación); y términos de la relación contractual por las causas específicas contenidas en las leyes a las cuales se alude (Puebla en P. O. de 31-III-78; Quintana Roo en P. O. de fecha 12-VI-78).

TRIBUNAL DE ARBITRAJE

En Quintana Roo se instaló asimismo un Tribunal de Arbitraje con representantes de los trabajadores de los tres poderes y de los ayuntamientos, con el objeto de que en unión de los representantes del gobierno local, conozcan de todos los conflictos individuales o colectivos que pudieran suscitarse entre los trabajadores del Estado y las autoridades, tanto en la interpretación de las disposiciones legales concernientes al servicio civil, como en la aplicación de sanciones o rescisiones de los contratos individuales de trabajo que hubieren sido celebrados. Incluye asimismo capítulos relacionados con el procedimiento desde la iniciación de los juicios hasta su terminación (P. O. 31-VII-78).

B) PREVISION SOCIAL

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Se ha estimado que el derecho al tiempo libre, para disfrutarlo con descanso y sano esparcimiento es una conquista irreversible de los trabajadores. A tal finalidad contribuye el disfrute de vacaciones, cuyo objetivo es restituir la capacidad física y mental de quien presta en forma

continuada y por largo tiempo un servicio, al igual que proporcionar la posibilidad de una mayor integración familiar y social, si dicho disfrute se realiza en común.

A ello ha obedecido la promulgación de un acuerdo para que los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establezcan un sistema eficaz de vacaciones escalonadas, que dará oportunidad a los trabajadores no sólo de una mayor convivencia familiar, sino de aprovechar en óptimas condiciones los periodos de descanso, evitándose la saturación de la demanda de servicios en los centros de descanso, lo que influirá en el abaratamiento de los mismos. Y es que la infraestructura turística debe ser aprovechada en la mejor forma posible, para permitir el desarrollo de un turismo nacional actualmente congestivo, disforme y falta de planeación adecuada. El sistema vigente de vacaciones conjuntas en periodos anuales fijos, ha traído el congestionamiento de los centros de esparcimiento o de reposo colectivos, con elevados costos, ya que los hoteles o establecimientos que manejan servicios turísticos para la población del país, laboran de hecho por temporadas y en la mayor parte del año permanecen con una escasa clientela que cubre apenas gastos esenciales de mantenimiento. Por tal razón hoy se propicia un nuevo sistema que a la vez que impide tales congestionamientos permitirá que las labores en los centros de trabajo no se interrumpan, lo cual incrementará la productividad y permitirá, como antes se dice, utilizar en mejor forma la infraestructura turística ya instalada.

Uno de los problemas surgidos fue la inclusión de periodos vacacionales iguales para trabajadores y sus hijos en edad escolar. La solución se ha dado facultando a la Secretaría de Educación Pública e invitando a las demás instituciones educativas a tomar las medidas necesarias para que se justifique la inasistencia de los alumnos, cuando la misma sea para disfrutar de vacaciones con sus familiares, sin más requisito que el aviso por escrito, dado con cuarenta y ocho horas de anticipación por quien ejerza la patria potestad, para que por una sola vez al año, puedan faltar a clases por un periodo no mayor de ocho días. En época de exámenes no se podrá otorgar esta concesión. Se impulsará para este propósito, el desarrollo de programas culturales en los centros vacacionales y las Secretarías de Gobernación y Trabajo adoptarán medidas para su cumplimiento (D.O. 8-VIII-78).

PENSIONES

Los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Jalisco y San Luis Potosí, reformaron varios artículos de sus respectivas leyes de pensiones civiles; el primero, para ampliar los préstamos a corto plazo de cantidades en efectivo, a los empleados públicos, así como la prima de beneficio en caso de fallecimiento; esta última fue aumentada a la cantidad de cincuenta mil pesos, que será entregada a los familiares y para el caso de que hubiesen designado beneficiarios específicos, a éstos se les entregará dicha suma (P. O. 21-XI-78).

Baja California Norte también aumentó en quince mil pesos el seguro de vida a los trabajadores que hubiesen cubierto sus pólizas ordinarias y concedió la cantidad de quince mil pesos también para gastos de funerales (P. O. 10-V-78). San Luis Potosí aumentó el importe del fondo de pensiones y al mismo tiempo aumentó el descuento a los empleados públicos en 6 por ciento de sus sueldos. Como consecuencia fueron aumentadas las cantidades disponibles para préstamos hipotecarios y préstamos a corto plazo (P. O. 19-I-78).

Jalisco promulgó una nueva ley e introdujo varios capítulos que no contenía la anterior, como el de inversiones del Instituto de Pensiones para sus trabajadores; el de derechos y deberes de los trabajadores y el relativo a la devolución de aportaciones en los casos de retiro voluntario y sin derecho a percibir pensión alguna. Modificó los correspondientes al patrimonio del Instituto; el de información y control de servicios y aumentó el monto de las prestaciones económicas (P. O. 24-VIII-78).

PROMOTORES VOLUNTARIOS

La totalidad de las entidades federativas y a sugerencia de la Dirección de Integración de la Familia, publicaron leyes orgánicas para el establecimiento en cada una de ellas, de patronatos de promotores voluntarios, con estas finalidades: a) Organizar grupos para promover y estimular actividades de los particulares que persigan el beneficio social; b) Coadyuvar en la atención de servicios socialmente útiles; c) Estimular aptitudes especializadas a través de su empleo productivo; d) Favorecer la cooperación de los particulares en trabajos de provecho social; e) Estudiar las formas de utilizar las experiencias y el trabajo de las personas que sean jubiladas o pensionadas, provenientes del sector público o del

privado, con las limitaciones naturales y legales; f) Auxiliar en los trabajos de conservación y mantenimiento de los bienes muebles o inmuebles de carácter cultural o arqueológico; y g) Apoyar los esfuerzos de la comunidad para incrementar el turismo, mediante la mejoría y mantenimiento de atractivos y servicios para los visitantes.²¹

SEGURIDAD SOCIAL

Nuevo León, Puebla y Oaxaca modificaron sus reglamentos relativos a los seguros de vida otorgados a sus servidores públicos, el primero para incorporar al Instituto Mexicano del Seguro Social a los trabajadores universitarios (P. O. 10-II-78). El segundo para que, en los casos en que una persona pierda sus facultades o aptitudes para la prestación del servicio, pueda percibir el 50 por ciento de la póliza de seguro de vida tomada en su favor, como ayuda a sus necesidades inmediatas (P. O. 3-I-78). El tercero para aumentar a la cantidad de cuarenta mil pesos, la póliza de seguro de vida que se otorgará a los familiares o beneficiarios del servidor público (P. O. 29-IV-78).

VIVIENDA

Varios Estados han celebrado convenios con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) para realizar, con sujeción al régimen legal aplicable, todos los actos jurídicos y materiales necesarios, para promover y desarrollar programas de construcción de viviendas, para ser adquiridas por cooperativistas y trabajadores no afiliados a un régimen de vivienda social (INFONAVIT, FOVISSSTE o instituciones similares establecidas en el

²¹ Aguascalientes (P. O. 12-II-78); Baja California Norte (P. O. 20-XI-77); Baja California Sur (P. O. 20-I-78); Campeche (P. O. 4-III-78); Chihuahua (P. O. 6-V-78); Colima (P. O. 11-III-78); Coahuila (P. O. 29-VIII-78); Guanajuato (P. O. 23-IV-78); Guerrero (P. O. 29-VI-78); Michoacán (P. O. 9-II-78); Nayarit (P. O. 22-VII-78); Nuevo León (P. O. 30-VIII-78); Puebla (P. O. 13-I-78); Querétaro (P. O. 24-XII-77); Quintana Roo (P. O. 15-V-78); Hidalgo (P. O. 10-V-78); Jalisco (P. O. 4-III-78); México (G. O. 27-V-78); Morelos (P. O. 17-V-78); Oaxaca (P. O. 23-IX-78); San Luis Potosí (P. O. 22-I-78); Sonora (B. O. 29-III-78); Tamaulipas (P. O. 28-III-78); Veracruz (P. O. 22-VIII-78); Yucatán (P. O. 20-I-78) y Zacatecas (P. O. 25-I-78).

gunas de las entidades federativas).²²

²² Aguascalientes; Baja California Sur; Chiapas; Durango; Oaxaca; Nuevo León; Querétaro; Tabasco; Quintana Roo; Yucatán y Zacatecas.

DERECHO PRIVADO

A) DERECHO CIVIL

LEGISLACION FEDERAL

Decreto que reforma y adiciona la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal incorporadas a la Beneficencia Pública. Se les considera de utilidad pública y exentas del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos; de los impuestos por productos fabricados en sus propios talleres y los que realicen en sus expendios. Su patrimonio debe ser exclusivamente para crear y sostener tales instituciones.

En caso de juicios sucesorios en que dichas instituciones intervengan, su vigilancia y desarrollo correrá a cargo de la Junta de Asistencia Privada; pero antes de que concluya un juicio, deberá hacerse entrega de los bienes que les hayan sido legados por testamento o de los que correspondan por disposición de la ley.

Los donativos que excedan de la cantidad de cien mil pesos, sólo podrán ser recibidos por las instituciones, previa autorización de la Junta Privada de Asistencia. Cuando adquieran valores negociables de renta fija, deberán estar autorizados por la Comisión Nacional de Valores. A más tardar el primero de diciembre de cada año, los patronatos deberán remitir a la Junta de Asistencia Privada, tanto la estimación de los ingresos probables como el presupuesto de egresos para el ejercicio siguiente (enero a diciembre) a efecto de que, de resultar algún superávit calculado al treinta y uno de octubre, se cubra el pasivo que a esa fecha reporte la institución, y de no existir, el remanente así calculado lo considerará cada institución en la estimación que deberá regir en el siguiente ejercicio, como ingreso, incluyéndolo además en el presupuesto con el carácter de gastos de servicio social (D. O. 15-V-78).

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

CODIGO CIVIL

Los Estados de Baja California Norte, Querétaro y San Luis Potosí reformaron sus respectivos códigos civiles; el primero para prohibir la enajenación de cosa vendida mientras no se venza el plazo otorgado para el pago. Respecto al Registro Público se modificaron los avisos de otorgamiento de fianzas; las anotaciones respecto de dichos avisos en los certificados de gravámenes que se expidan; la inscripción de modificaciones o convenios posteriores y los casos en que existe obligación de dar avisos especiales al registrador. Igualmente se aumentó el número de libros que deberán integrar el Registro Público; se ampliaron las obligaciones de los notarios y de los encargados del Registro Público y fueron cambiadas las fórmulas y requisitos que deben llenar las inscripciones (P. O. 20-VII-78).

Querétaro reformó el capítulo relativo a la sucesión de las Instituciones de Beneficencia Privada de la Universidad Autónoma del Estado, estableciendo que todos los herederos que sean llamados en tales casos, sucederán por partes iguales, conjuntamente con las instituciones de beneficencia pública o privada y la Universidad Autónoma (P. O. 20-IV-78). San Luis Potosí estableció oficinas del Registro Civil con funcionarios especiales encargados de autorizar todos los actos del estado civil de las personas y para aumentar tres tipos de libros de registro: para actas de muertos fetales; actas de ejecutorias que declaren ausencia, presunción de muerte o pérdida de la capacidad legal para administrar bienes, y uno más para actos del estado civil de mexicanos, ocurridos fuera de la República (P. O. 27-XII-77).

B) PROCEDIMIENTO CIVIL

LEGISLACION FEDERAL

REGISTRO PUBLICO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la facultad de llevar el registro de la propiedad federal, así como manejar el inventario

general de los bienes de la nación, atribución que se ejerce a través del Registro Público de la Propiedad Federal. El control y registro de inmuebles de propiedad federal ha sido necesario, para instrumentar la política de ordenación del territorio nacional y formular programas para el mejor uso, explotación y aprovechamiento de dichos bienes, en particular, para fines de beneficio social.

De ahí que se haya publicado un reglamento de dicho Registro Público, que será el encargado de la elaboración y control del catálogo e inventario de los bienes inmuebles de propiedad federal, en el cual se inscribirán asimismo los títulos y documentos relacionados con todos los actos de dominio; las declaratorias de provisiones, usos, reservas o destinos sobre áreas o predios, que han sido establecidas en los planes de desarrollo urbano; los decretos presidenciales expropiatorios; los destinos, permisos y autorizaciones que se relacionen con dichos inmuebles.

Tienen la obligación de solicitar la inscripción de todos estos actos, las personas que en ellos intervengan así como los notarios o funcionarios que hayan autorizado las escrituras o documentos respectivos. Para tal propósito las dependencias y entidades paraestatales deberán aportar con la debida oportunidad, todos los documentos e informes que requiera el Registro Público de la Propiedad Federal. En dicha documentación se apoyarán los decretos expropiatorios de bienes inmuebles en favor del gobierno federal destinados a la prestación de servicios públicos (D. O. 30-VIII-78).

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

El Estado de Chiapas adicionó el artículo 436 de su Código de Procedimientos Civiles, para fijar reglas a las pólizas originales de contratos que se celebren en los términos de la ley sobre el régimen de propiedad en condominio, precisando los derechos y obligaciones que contraen los condómines y las reglas a que se sujetarán las juntas de administración correspondientes (P. O. 15-II-78).

En el Estado de Oaxaca se adicionó un capítulo titulado "De las controversias de orden familiar" que comprende los artículos 962 a 978, para fijar la competencia de los jueces del orden familiar y el pro-

cedimiento que debe seguirse en dicho tipo de controversias, con motivo de haber sido modificada la Ley Orgánica del Poder Judicial para el establecimiento de los nuevos tribunales del orden familiar (P. O. 23-XII-78).

San Luis Potosí reformó a su vez el Código local de Procedimientos Civiles para permitir que los juzgados menores conozcan de juicios cuyo interés patrimonial no exceda de cinco mil pesos, dictando en estos juicios las sentencias correspondientes. Se indica asimismo que causan ejecutoria por declaración judicial, las sentencias consentidas expresamente por las partes o por sus mandatarios; aquéllas en las que no se interpongan recursos y en las que hubiere desistimiento por la parte que lo haga valer en forma expresa o por conducto de su mandatario. Se modificó el capítulo de la apelación, aclarando los casos en que podrá ser admitida en ambos efectos o sólo en el efecto devolutivo o la negativa de admisión del recurso cuando el apelante no comparezca a expresar agravios en el término de ley (P. O. 27-IV-78).

En el Estado de Tabasco se otorgó al Tribunal Superior de Justicia la facultad de conocer en primera y única instancia, las demandas de responsabilidad civil presentadas contra los jueces (P. O. 14-XII-78).

REGISTRO CIVIL

Coahuila y Sonora reformaron sus respectivos reglamentos del Registro Civil, la primera de las entidades mencionadas, para crear y establecer nuevas oficialías en diversos poblados de varios municipios (P. O. 10-IX-78). La segunda para establecer el arancel concerniente a los servicios del registro civil en los ramos de matrimonio, inscripción de nacimientos, reconocimiento de hijos, actas de defunción, resoluciones judiciales de actos celebrados en el extranjero e inscripción de actas de tutela y emancipación (31-XII-77).

REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD

Baja California Norte, San Luis Potosí y Tabasco pusieron en vigor nuevas leyes del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, debido a reorganizaciones internas de sus oficinas, métodos, sistemas, inscripciones, certificaciones y expedición de constancias. En la ley del Estado de San Luis Potosí se facultó al director para adoptar el sistema de

inscripciones, a efecto de procurar la expedita tramitación de los documentos que se presenten en el registro y la expedición de constancias, certificaciones o ratificaciones. En Tabasco fueron establecidas nuevas dependencias que no existían con anterioridad, cuales fueron el Departamento Administrativo y de Control; el Departamento de Asesoría Técnica; el Departamento de Regularización de Inmuebles y el Departamento de Relaciones Públicas.²³

En el Estado de Tabasco fueron establecidas nuevas oficinas registrales y se amplió la demarcación territorial de otras para comprender a los municipios de Jalpa, Cunduacán, Nacajuca y Paraíso, que obligaba a sus habitantes a ocurrir a las oficinas de la capital del Estado (P. O. 29-XII-78).

²³Baja California (P. O. 20-VII-78); San Luis Potosí (P. O. 25-VI-78) y Tabasco (P. O. 20-IX-78).

DERECHO PENAL

A) CODIGO PENAL

LEGISLACION FEDERAL

AMNISTIA

Fue decretada en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se hubiere ejercitado acción penal ante los tribunales de la Federación o ante los tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, por los delitos de sedición; o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión; o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país que no sean contra la vida, la integridad corporal, el terrorismo o secuestro.

Las personas actualmente sustraídas a la acción de la justicia, dentro o fuera del país, pueden beneficiarse de la amnistía, condicionada a la entrega de todo tipo de instrumentos, armas, explosivos u otros objetos empleados en la comisión de los delitos.

En los casos de delitos contra la vida, la integridad corporal, terrorismo y secuestro, podrán extenderse los beneficios de la amnistía, a las personas que (conforme a la valoración que formulen los procuradores de justicia de acuerdo con los informes que proporcione la Dirección General de Servicios de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación), hubieren intervenido en su comisión, pero no revelen alta peligrosidad. La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley, las autoridades judiciales y administrativas competentes, cancelarán las órdenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesa-

dos o sentenciados (D. O. 28-IX-78).

CODIGO PENAL

Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, para no conceder libertad preparatoria a los condenados por alguno de los delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos, ni a los habituales o reincidentes. Se faculta al Ministerio Público o a los jueces competentes, para que con el auxilio de peritos, se permita a las personas que adquieran o posean para su consumo personal sustancias o vegetales psicotrópicos, o tengan el hábito o la necesidad de consumirlos, disfrutar de libertad condicional o en su caso, se reduzca la penalidad impuesta. En contraposición, cuando los delitos sean graves y se cometieren por funcionarios, empleados o agentes de la autoridad encargados de vigilar o reprimir el tráfico ilegal de vegetales o sustancias de este tipo, la sanción que en su caso resulte aplicable, se aumentará en una tercera parte (D. O. 8-XII-78).

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

AMNISTIA

La casi totalidad de los Estados expidieron a través de sus congresos locales leyes de amnistía en los mismos términos de la ley federal, con la salvedad de que las personas contra quienes se haya ejercitado acción penal, lo haya sido ante los tribunales propios.²⁴

CODIGO PENAL

En los Estados de Aguascalientes, Morelos, Oaxaca y Zacatecas se reformaron sus respectivas codificaciones penales para establecer como excluyente de responsabilidad el causar lesiones u homicidio al cónyuge, hijos, padres, hermanos o concubinas, por culpa en el manejo de ve-

²⁴ Los siguientes Estados han adoptado ya la ley de amnistía: Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yuca-

hículos, siempre y cuando el conductor en el momento de ocurrir el hecho, no se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupeficientes y otras sustancias que produzcan efectos similares; y para perseguir el delito de daño en las cosas, cometido por imprudencia, solamente a petición de parte ofendida.²⁵

El Código Penal de Tamaulipas fue adicionado para considerar como casos de fraude, el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar o transferir o prometer transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho, sobre un terreno urbano rústico; propio o ajeno, con o sin construcción, sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes; así como el que habiendo recibido el precio total de un inmueble, sin derecho alguno, se niegue a otorgar el título de propiedad respectivo (P.O. 10-V-78).

MINISTERIO PUBLICO

Reformó el Estado de Oaxaca la Ley Orgánica del Ministerio Público local, para ampliar las funciones de los órganos y personas que lo integran y facultar al gobernador a nombrar subprocuradores de justicia; para establecer otros requisitos adicionales en los nombramientos de agentes y comandante de la Policía Judicial; para fijar los casos en los que no podrán formularse conclusiones no acusatorias y en los que no procederá el ejercicio de la acción penal; y para fincar responsabilidades del personal del Ministerio Público (P.O. 3-V-78)

B) PROCEDIMIENTO PENAL

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Fue reformado el artículo 541 del Código en cuestión en lo que corresponde al otorgamiento de libertad condicional. El procedimiento a seguir será el siguiente:

- a) El interesado deberá formular una solicitud por escrito expresando los motivos de ella y el apoyo legal en que la fundamenta.
- b) Recibida dicha solicitud por el Consejo Técnico Interdisciplina-

²⁵ Aguascalientes (P.O. 6-VIII-78); Morelos (P.O. 8-II-78); Oaxaca (P.O. 9-IX-78) y Zacatecas (P.O. 4-III-78).

rio, que es el órgano que debe tramitarla; se pedirán informes a la autoridad ejecutiva del reclusorio en el que el sentenciado se encuentre cumpliendo la condena.

c) Recibido dicho informe y examinados los requisitos para otorgar la libertad, el Consejo formulará un dictamen lo más explícito posible.

d) Los informes que rinda la autoridad del reclusorio no serán obstáculo para que se obtengan los datos necesarios por cualquier otro medio.

e) Tratándose de delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos, en cualquier solicitud que se formule, el Consejo deberá pedir informes a la Procuraduría General de la República.

f) Con vista a los informes y datos que se obtengan, se resolverá la procedencia de la libertad solicitada y se fijarán las condiciones a que su concesión deba sujetarse.

LEGISLACION DE LOS ESTADOS

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Oaxaca reformaron en varios artículos sus codificaciones en esta materia, el primero en materia de libertad condicionada, estableciendo como ocurrió en lo federal, un Consejo Técnico Interdisciplinario adscrito al Centro de Readaptación Social del Estado, que estudia las solicitudes y extiende a los interesados salvoconductos, incluyendo un instructivo en el que constan las obligaciones que contrae el reo al quedar en libertad. Fue creado asimismo un Departamento de Prevención Social dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado (P. O. 31-VII-78).

Guanajuato modificó disposiciones relacionadas también con la libertad preparatoria y la libertad condicional; con la libertad anticipada, la libertad bajo caución, el indulto o el reconocimiento de la inocencia del acusado; así como el capítulo de reducción y sustitución de sanciones (P. O. 14-V-78). Morelos modificó el capítulo del procedimiento que deberá seguirse en la averiguación que se practique por delitos de culpa o en las querellas que se presenten con motivo del tránsito de vehículos y los casos en que se abandone a una persona que hubiese sido atropellada o cuando el conductor se encuentre en estado de ebriedad o

bajo el influjo de sustancias psicotrópicas (P. O. 8-II-79). Oaxaca adicionó el artículo 122 de su Código con tres fracciones para establecer que en las averiguaciones integradas por delitos de imprudencia con motivo del tránsito de vehículos, siempre que no se abandone a la víctima, se permitirá al presunto responsable su libertad, si garantiza no substraerse a la acción de la justicia y garantiza al mismo tiempo, el pago de la reparación del daño que hubiere causado. El Ministerio Público podrá hacer efectiva la garantía, si el presunto responsable desobedeciere, sin causa justificada las órdenes que dictare. La garantía se cancelará o devolverá cuando se resuelva el no ejercicio de la acción penal (P. O. 3-VI-78).

INDULTO

Durango promulgó una ley de indulto y reducción de penas, a los sentenciados que no se encuentren substraídos a la acción de la justicia; otorgando el mismo beneficio a los procesados que tengan señalada pena alternativa y que no se encuentren asimismo substraídos a la acción de la justicia. En los casos de reducción de penas los tribunales harán el cómputo legal sin perjuicio de que el interesado pueda recurrir a la comisión de indulto (P. O. 10.-X-78).

Jalisco decretó una Ley que faculta al gobernador para conceder los beneficios de la reducción de penas y libertad preparatoria especial, a las personas que se encuentren compurgando sanciones privativas de libertad en establecimientos penitenciarios a cargo del propio ejecutivo, con motivo de los aniversarios de la independencia nacional (P. O. 14-IX-78).

MENORES

Los Estados de Morelos, Nayarit y Sonora dictaron leyes para menores infractores, el primero creando los Consejos Tutelares con capítulos concernientes a organización y funciones; procedimiento que debe seguirse para la prevención delictuosa de los menores y para juzgarlos; estudio de la personalidad del menor desde el punto de vista psicológico, fisiológico, social y económico de sus familiares; separación de menores sentenciados de los simplemente procesados; atención médica y reglas aplicables en cada caso; servicio social de pasantes y formación de expedientes y métodos de control. Un título más modifica penas y con-

cede asistencia social a los liberados (P. O. 29-III-78).

Nayarit publicó un decreto que contiene la ley que crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, como órgano de carácter público, el cual representará a los menores ante las diversas autoridades y cuya dependencia actuará bajo el control y vigilancia del Sistema para el Desarrollo de la Familia (P. O. 31-XII-77 para regir a partir de enero de 1978). Sonora publicó la ley número 60 para crear el Centro Regional de Readaptación para Menores, como organismo público descentralizado, con objeto de alojar en establecimientos construidos ex-profeso para asistencia de dichos menores infractores, a aquellos que deban ingresar a éstos, en cumplimiento de resoluciones de los Tribunales para Menores. Dichos establecimientos quedan bajo la vigilancia, control y administración del expresado Centro, el cual se arbitrará con fondos propios para el sostenimiento de los planteles construidos en la entidad (P. O. 29-III-78).

MINISTERIO PÚBLICO

Fueron reformadas varias disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Tabasco en materia de personal, para fijar nuevos criterios de selección de agentes y sub-agentes; para facultar al gobernador para nombrar sub-procuradores; para proceder a la sustitución del personal; para designar agentes investigadores foráneos; para la delegación de funciones y ampliación de éstas al Procurador, sub-procuradores y agentes; y para fijar responsabilidades a dicho personal (P. O. 27-IV-78).

Jalisco promulgó una nueva Ley de la Procuraduría General de Justicia del Estado con capítulos relativos a las siguientes materias: 1) Fines y medios de la Procuraduría; organización; integración; funciones del procurador y de los subprocuradores; 2) Ministerio Público: nombramientos, remociones y suplencias del personal; excusas e incompatibilidades; visitadores; funciones de los agentes; vacaciones, licencias y prestaciones del personal; 3) De las Direcciones Generales: de Averiguaciones Previas; de Control y Procesos; de Asuntos Jurídicos y Consultoría; de la Policía Judicial; de Servicios Periciales; de Servicios Administrativos y de Relaciones Públicas y Servicios Sociales. Crea un Centro de Capacitación y una comisión interna consultiva; 4) Consigna un capítulo de sanciones y responsabilidades (P. O. 9-IX-78).

SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA