

I. DERECHO PUBLICO

A. DERECHO CONSTITUCIONAL

CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS

En el periodo de que informamos no hubo reformas a la Constitución Política federal, pero sí a los Estados de la Federación. Estas reformas estuvieron ligadas, en su mayor parte, al proceso electoral y a la reforma política en esta materia, ya que al advenimiento de nuevos partidos políticos nacionales, se amplió la representación cuando éstos devinieran en minoritarios, concediéndoseles diputados en los congresos locales y regidores en los ayuntamientos. Por otra parte, con motivo del aumento poblacional, la mayor parte de las entidades federativas se vieron obligadas, al igual que ocurrió en lo federal, al aumento de representantes populares, provocándose con ello una nueva división territorial para multiplicar en función del número de habitantes de cada región, el número de distritos electorales, que en la actualidad llegan a trescientos en el ámbito federal y a cerca de quinientos en el ámbito de los Estados de la República.

Prolijo sería enumerar cada una de las reformas constitucionales habidas con este motivo, por lo que sólo indicaremos cuáles entidades modificaron su texto constitucional para permitir la asignación de diputados y regidores de “minoría” (como es el término empleado) frente a los de representación directa mayoritaria. Ellas son: Campeche, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sonora y Zacatecas.¹ Ahora bien, resumiendo el contenido de las disposiciones relativas, se establece que los partidos políticos que entren a la contienda electoral, deberán participar, para tener derecho a diputados de minoría, con candidatos a diputados de mayoría relativa, por lo menos en la mitad de los distritos electorales de cada entidad. El partido político tendrá derecho a que le sea atribuido un diputado de minoría, siempre que no haya re-

¹ Las reformas fueron publicadas en los periódicos oficiales respectivos de fechas 2-I-79; 24-I-79; 26-VII-79; 31-V-79; 1-I-79 y 4-V-79.

resultado electo ninguno de sus candidatos de mayoría y alcance un porcentaje (que va de dos por ciento a cinco por ciento según los Estados) en la votación general. Como se limita el número de representantes, los mayores porcentajes obtenidos por un partido político le otorgan participación en las asignaciones.

Idéntico criterio se sigue para asignar regidores de minoría en los ayuntamientos, pues tendrán derecho a que les sean atribuidos regidores conforme al llamado principio de representación proporcional, los partidos políticos que hubieren registrado fórmulas de candidatos en las elecciones municipales respectivas y que no hubieren alcanzado triunfo por mayoría y hubiesen obtenido, por lo menos, el diez por ciento de la votación emitida en cada distrito electoral. En estos casos la variante que se observa estriba en el hecho de que si los representantes electos según el principio de representación proporcional no se presentan a tomar posesión de sus cargos, como protesta o por razones de otra índole, se declarará vacante dicha representación y se exigirán responsabilidades tanto a las personas que incurran en esta falta, como a los partidos políticos que los hayan presentado como candidatos.²

PODER LEGISLATIVO

El Congreso General de la República votó³ una nueva ley orgánica debido a la integración de la Cámara de Diputados con trescientos representantes electos según el principio de representación proporcional. De las reformas introducidas con el aumento de diputados en casi un cien por ciento de los que integraron la última legislatura federal, que concluyó sus funciones en el mes de agosto, podríamos sintetizar como de mayor importancia, las siguientes: a) la integración del colegio electoral con representantes de todos los partidos políticos que hayan contendido en las elecciones correspondientes; b) el procedimiento establecido para dar trámite al recurso de reclamación que invoquen los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de

² En las leyes electorales se incluyen además otras sanciones cuando los partidos políticos acuerden en sus asambleas, que sus miembros electos no se presenten a desempeñar estas funciones.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25-V-79, 4-VII-79 y 3-II-79, según el orden de los Estados citados.

la Constitución General de la República; c) la existencia de grupos parlamentarios como forma de organización que podrán adoptar los diputados con igual filiación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara; d) la integración de comisiones, con diecisiete diputados cada una de ellas; así como el procedimiento para llevar a cabo sus sesiones internas y los debates respectivos; e) instalación de la Cámara de Senadores, integración de la misma, designación de personas que formarán parte de la mesa directiva y atribuciones de ésta; f) integración de las comisiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Senadores; funciones de cada una de estas comisiones e integración de la Gran Comisión, que es la encargada de proponer el personal de las demás comisiones: designará a los representantes del Congreso en la Comisión Federal Electoral y ratificará los nombramientos y remociones de los demás funcionarios y empleados; y g) integración de la Comisión Permanente del Congreso, con representantes de ambas cámaras; actúa durante los periodos de receso (enero a agosto de cada año) y resuelve aquellos asuntos que corresponden al propio Congreso de la Unión o a las cámaras de diputados o senadores, excepción hecha de aquellos que por disposición constitucional correspondan al pleno. Si la urgencia lo amerita, la Comisión Permanente deberá convocar a un periodo extraordinario de sesiones. Al realizar su última sesión se entregará a las dos cámaras, conforme corresponda, una memoria detallada de los oficios, comunicaciones y documentos recibidos, los acuerdos y asuntos tramitados durante el receso.

Por lo que toca a los Estados, sólo Morelos promulgó una nueva ley orgánica del Congreso local y Guanajuato hizo algunas reformas a la de su cámara de diputados.⁴ Morelos lo hizo como consecuencia de la reforma política que transformó diversas estructuras en lo tocante a la composición del poder legislativo estatal, debido al aumento de representantes y a la participación local de los partidos políticos nacionales. Las variantes introducidas respecto de otras leyes similares de las demás entidades federativas son: la calificación de la elección de diputados a través de un colegio electoral integrado por cuatro presuntos diputados electos por el principio de representación proporcional; modificó el sistema de los periodos extraordinarios de sesiones y aumentó a dos los periodos ordinarios; reguló en lo administrativo el funcionamiento in-

⁴Publicado en el Periódico Oficial de 4-VI-79. Se da un tratamiento especial a los exdiputados, que no contempla hasta ahora ninguna otra ley.

terno del expresado cuerpo colegiado, fundamentalmente en el manejo del presupuesto y amplió el capítulo de las sesiones públicas a las que asisten en forma regular sectores de la población.

Las reformas que introdujo el congreso local del Estado de Guanajuato se contrajeron asimismo a la integración del colegio electoral con diputados de mayoría y de representación minoritaria proporcional, al igual que a las formalidades de la instalación de la cámara. Se establecieron dos periodos de sesiones ordinarios, cuya apertura se deberá hacer en lo futuro los días quince de junio y quince de septiembre de cada año. Para el funcionamiento administrativo la legislatura designa un comité integrado por tres diputados, el cual deberá rendir un informe mensual del movimiento de fondos, aun en los periodos de receso y el cual autorizará el pago de la nómina, recibos o documentos a cargo de partidas aprobadas en el presupuesto anual de egresos.⁵ Se integrará una Gran Comisión que tendrá como funciones dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes a los municipios, tomando en consideración las proposiciones que hagan los ayuntamientos. Propondrá la designación del oficial mayor y del contador mayor de Hacienda: a los integrantes de los comités y del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

PODER EJECUTIVO

Los Estados de Jalisco y Querétaro fueron los únicos que aprobaron reformas a la organización de sus respectivos poderes ejecutivos. El primero de ellos para crear una dependencia adscrita a la Secretaría General de Gobierno, denominada Archivo Histórico, a la que corresponderá la custodia, clasificación y catalogación de los documentos de carácter histórico, los cuales formarán parte del patrimonio del Estado conforme a la Constitución Política Federal y la Ley sobre el Patrimonio Cultural de la entidad. El archivo se encargará de concentrar leyes, decretos y reglamentos que se promulguen; adquirirá copias microfilmadas de documentos importantes y difundirá, por medio de publicaciones, todos los documentos de interés histórico.⁶

⁵ Periódico Oficial de fecha 19-XII-79

⁶ Periódico Oficial de fecha 8-II-79

Por su parte el Estado de Querétaro, partiendo del hecho de que una administración congruente con su participación histórico-política, debe programar en forma objetiva sus acciones y evaluar responsablemente sus resultados; modificó en su totalidad los sistemas y procedimientos de trabajo de las diversas dependencias que conforman el ejecutivo, para convertir la estructura gubernamental en un instrumento que evite la duplicidad de funciones y que permita que las decisiones adoptadas se traduzcan en beneficios públicos. Estableció también prioridades, objetivos y metas para los servidores al servicio del Estado y creó como nuevas dependencias una Dirección de Gobernación, otra de Desarrollo Agroindustrial, la de Fomento Económico y la de Museos y Zonas Arqueológicas, ya que siendo tan rico nuestro país en este último aspecto, nótese que todas las entidades federativas se están preocupando por su conservación y desarrollo, con finalidades de atracción turística, tanto interna como internacional.

PODER JUDICIAL

Varios Estados reformaron también sus respectivas leyes orgánicas del poder judicial local. El Estado de Aguascalientes, para que el Congreso reciba anualmente un informe de las actividades realizadas en materia de administración de justicia; el de México para crear nuevos juzgados; el de Oaxaca para establecer como una facultad más de este poder público, conocer del recurso de revisión previsto en la ley local de desarrollo urbano, problema que gravita en aquellas ciudades en donde la concentración poblacional ha sido alarmante en los últimos años; el de Chihuahua, para fijar competencias y ampliar las de los juzgados de paz en asuntos cuyo monto o responsabilidad no exceda de la cantidad de doce mil quinientos pesos (2,500 francos al cambio actual); el de Coahuila para ampliar también las atribuciones de los jueces locales y jueces auxiliares, otorgándoles una función conciliatoria que evite, en asuntos cuya cuantía sea hasta de mil pesos (200 francos) o en causas penales cuando la pena corporal no exceda de dos años de prisión.⁷

Pero sin duda alguna las reformas de mayor importancia lo fueron las del poder judicial de la Federación, ya que por un lado se formula-

⁷Estas cuestiones han quedado comprendidas en decretos que fueron publicados en los periódicos oficiales de dichos Estados con fechas 3-VI-79, 26-V-79, 25-VIII-79, 10-III-79 y 30-III-79, respectivamente.

ron modificaciones a la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 constitucionales (federal) y por otro, a su ley orgánica en varias disposiciones. Respecto de la primera de las leyes mencionadas, conocida en nuestro medio jurídico como Ley de Amparo, las reformas comprendieron: a) las facultades del Ministerio Público Federal y del Procurador Federal de la República, para promover la pronta y expedita administración de la justicia; b) la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional y haya sido promulgada por gobiernos estatales, reservándose la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de impugnaciones a leyes federales cuando los particulares las estimen inconstitucionales o de indebida aplicación. c) la facultad a los jueces de distrito, en los casos de detención de una persona que solicite protección judicial contra actos de autoridades administrativas o policiacas, de dictar las medidas de aseguramiento necesarias que garanticen su seguridad y permitan a dichas personas demostrar la falsedad de las imputaciones que se les hagan; d) evitar contradicciones en las resoluciones que se dicten por las Salas de la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados, por cuanto conocen de las mismas materias, sólo que en grados y competencias diferentes; y e) abreviar los términos en que deben pronunciarse las resoluciones definitivas de estos tribunales. Cabe aclarar únicamente, que cuando se pronuncien resoluciones contradictorias por las Salas del tribunal supremo del país, tanto el Procurador General de Justicia como las partes, podrán denunciar estas contradicciones, a efecto, de que el Pleno decida sobre la tesis que deba aceptarse. Ello fue debido a que, no existiendo recursos ulteriores una vez pronunciada una sentencia por los tribunales federales, los quejosos quedaban en situación indefensiva e injusta. De ser los Tribunales Colegiados los que pronuncien sentencias contradictorias, la Sala de la Suprema Corte que conozca de la materia respectiva (penal, civil, administrativa o del trabajo), será la que defina la tesis aplicable.⁸

Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal atañen en lo esencial a una nueva distribución territorial y de competencias, en virtud de haberse aumentado el número de juzgados de distrito en la República y el de Tribunales Colegiados de Circuito. Lo más importante de consignar en este resumen es que, en materia laboral, se reservó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento exclusivo de

⁸Todas estas reformas y adiciones, aun cuando no fueron aprobadas en diciembre de 1979, se les publicó hasta el 7 de enero de 1980.

juicios que versen sobre las siguientes ramas industriales: textiles, industria eléctrica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica, siderúrgica (abarcando la explotación de minerales básicos, el beneficio y la fundación de los mismos así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas). los productos laminados; los hidrocarburos; la petroquímica; los ferrocarriles; las instituciones de crédito y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; las empresas de servicios telefónicos y las de transportación aérea y marítima. Se aumentaron los juzgados de distrito en varios Estados y en el Distrito Federal se aumentó uno especializado para asuntos laborales, dada la importancia que han tenido éstos en los últimos años.

LEYES ELECTORALES

Para armonizar las disposiciones locales con las de la Constitución General de la República en materia electoral, los Estados de Chihuahua, Coahuila, Colima, Chiapas, Jalisco, Michoacán y Oaxaca, elaboraron leyes electorales, que salvo algunos aspectos privativos de cada entidad, contienen en lo general disposiciones concernientes a: 1) el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, al igual que las funciones y derechos que corresponden a los partidos políticos; 2) el sufragio universal y directo como forma expresa de la voluntad soberana del pueblo su vigilancia, ejercicio y efectividad; 3) el desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, tanto ordinarios como extraordinarios (estos últimos en caso de nulidad de alguna elección decretada por la autoridad competente) para elegir a los integrantes de los respectivos poderes legislativo y ejecutivo, así como los ayuntamientos de los municipios que constituyen cada entidad federativa; 4) el registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos; las normas a las cuales se sujetará su propaganda electoral y la intervención de los organismos electorales; 5) el procedimiento en materia electoral incluyendo la inscripción en los padrones; el registro de candidatos y representantes de cada partido político; la instalación de las casillas electorales y la votación; 6) los medios para garantizar la libertad y seguridad jurídica en las elecciones, con apoyo de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública; y 7) Un amplio capítulo dedicado a lo contencioso electoral, que incluye las nulidades por lo que hace a las votaciones cuando existan violaciones al proceso electoral; los recursos que los candidatos podrán interponer (inconformidad, protesta, queja, revocación y reclamación) y las sancio-

nes que proceden, las cuales comprenden desde la suspensión de derechos políticos, multas y hasta dos años de prisión.⁹

B) DERECHO ADMINISTRATIVO

1) GENERAL

ADMINISTRACION PUBLICA

Se estima que todo programa de gobierno debe responder con eficacia a exigencias públicas, económicas y sociales; para ello resultaba indispensable institucionalizar mecanismos de reforma, a efecto de que tanto los funcionarios como los empleados que resultaran involucrados en los procesos que estuvieron sujetos a estudio y revisión, se responsabilizaran del trabajo que debía llevarse a cabo en función de lo ordenado por la reforma administrativa puesta en práctica durante los dos últimos años. Cuatro fueron las funciones a ordenar en todas las dependencias del ejecutivo federal: información, programación, presupuestos y evaluación de las actividades gubernamentales, para garantizar la congruencia de las medidas adoptadas, consistentes en reformas globales (modificaciones a la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de la administración pública federal); reformas sectoriales (referidas a modificaciones o adecuaciones administrativas de las empresas paraestatales) y reformas institucionales (referidas al ámbito interno de cada dependencia).

Dentro del primer objetivo se buscó el cumplimiento de los programas administrativos institucionales de las dependencias oficiales, para estudiar en aquellos casos que implicaran modificaciones a su estructura orgánica, las metas a alcanzar y que hasta la mitad del ejercicio gubernamental del actual régimen no ha sido posible poner en ejecución, en algunos casos por lo ambicioso de dichos programas, en otros por falta de recursos presupuestarios y en los más por inhabilidad de los funcionarios encargados de tales actividades. Dentro del segundo, se analizó la conveniencia de una modificación estructural de las empresas paraestatales, bien para fusionar las que fuesen afines y estuviesen provocando

⁹Publicadas en los periódicos oficiales de fechas 28-IV-79; 30-I-79; 20-I-79; 27-XII-79; 5-IV-79; 29-II-79 y 1-XII-79

gastos innecesarios, o para disolverlas y liquidarlas por notoria incosteabilidad y escaso rendimiento económico. Dentro del tercer objetivo estimado, se ha obligado a los titulares y funcionarios responsables, a integrar comisiones o subcomisiones que analicen y estudien métodos, normas jurídicas, recursos humanos, la informática y estadística con que se cuente, para evitar la dispersión funcional y crear, de ser posible, grupos de trabajo específicos.

Con base en estas finalidades se dictaron sendos acuerdos,¹⁰ el primero de ellos para obligar a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, a la adecuación congruente e institucional de los planes, sistemas, estructuras y procedimientos, para lograr un proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa. Se dispuso que la oficina coordinadora de estudios administrativos reuniera por sectores a las secretarías de estado, a efecto de elaborar proyectos de reformas, tanto a sus respectivas dependencias, como a los organismos paraestatales cuyo control les ha sido asignado, con la doble finalidad de estudiar los motivos de atraso o de nula participación en los planes globales de desarrollo, y de buscar, con los métodos y técnicas adecuadas, el cumplimiento de tales planes o programas durante el resto (tres años) del periodo presidencial. El segundo de dichos acuerdos, para constituir la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, adscrita directamente a la presidencia como unidad de asesoría y apoyo técnico a los proyectos y programas multisectoriales y participativos ya preparados, para promover el empleo productivo, permanente y justamente remunerado, que eleve la calidad de vida de los mexicanos, que estimule la actividad nacional y permita el uso eficiente de los recursos naturales del país.

DESARROLLO URBANO

Varios Estados elaboraron planes regionales de desarrollo urbano con el objeto de ordenar y regular los asentamientos humanos. Figuran como objetivos generales, con algunas variantes en cada una de las entidades federativas correspondientes, los siguientes: 1) racionalizar las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencialidad; 2) estructurar el universo de centros de población

¹⁰ Estos acuerdos fueron publicados en los Diarios Oficiales de la Federación de fechas 24-IV-79 y 18-V-79

en un sistema urbano incorporado al plan nacional; 3) ordenar la utilización del suelo y propiciar la solución de necesidades de suelo urbano, de servicios públicos y de infraestructura; 4) estructurar las acciones en materia de vivienda a partir de realidades económicas, sociales y políticas; 5) mejorar y preservar el medio ambiente que confrontan los asentamientos humanos, manteniendo y conservando el equilibrio ecológico; 6) conservar y desarrollar los recursos naturales, protegiendo flora, fauna paisaje y zonas naturales de interés escénico sobresaliente.¹¹

DERECHOS HUMANOS

Nuevo León ha sido la primera entidad política de la República que ha promulgado una ley sobre derechos humanos, regida por los principios constitucionales de la República y del Estado y por las leyes y reglamentos de carácter federal o estatal, que regulen las instituciones de defensa social. El objeto ha sido coordinar un sistema jurídico para otorgar a los individuos o a los grupos, iguales seguridades y oportunidades en materia de libertades, derechos laborales y vivienda de interés social; garantizar también sus derechos agrarios, la justicia fiscal y administrativa; la salvaguarda del consumo popular y la protección a la infancia y a la familia.¹²

Para lograr lo anterior fue creada una Dirección General de Derechos Humanos dentro de la administración pública del Estado, encargada de realizar gestiones inéditas o extrajudiciales de ayuda a la población; y para iniciar o continuar, según el caso, toda clase de procedimientos administrativos o judiciales que procedan, con cualquiera autoridad, ya sea federal, municipal o de la entidad. Puede acudir a la opinión pública si ello se estima necesario para orientar sus funciones y representar a la sociedad en su derecho a la información y en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Se ha buscado, ante todo, que las vías de defensa a que se contrae esta ley, no substituyan, sino complementen sin excluir las, a las ya previstas en nuestro orden jurídico general.

¹¹ Aguascalientes (P.O. de fecha 10-VI-79); Baja California Sur (10-VI-79); México (12-VII-79); Morelos (31-I-79); Tabasco (5-V-79).

¹² Esta interesante ley se publicó en el Periódico Oficial del Estado de fecha 3-I-79.

Se ha establecido asimismo un cuerpo de “Defensores de los Derechos Humanos” (licenciados en derecho con acreditada buena conducta y un ejercicio profesional mínimo de cinco años) que tendrán a su cargo la formulación de promociones o gestiones que resulten necesarias en cada caso particular que se les encomiende; que formularán peticiones en términos respetuosos a cualquier autoridad; que podrán intervenir ante organismos descentralizados, consorcios económicos, entidades culturales, personas morales e individuos, en beneficio de los derechos ciudadanos. Su actuación podrá ser complementaria de la que desarrollen en casos judiciales los procuradores (en materia penal, civil o del trabajo) y actuarán en términos de amigable composición. En rigor, se trata de funcionarios dotados de facultades conciliatorias, quedando obligadas las autoridades estatales y municipales a aceptar su intervención.

DESARROLLO INDUSTRIAL

Ha sido propósito oficial fomentar el crecimiento industrial de acuerdo con nuestras necesidades de desarrollo económico, para crear fuentes de trabajo. El primer planteamiento que se formuló estimaba la trayectoria que podrían seguir las distintas ramas industriales con el objeto de establecer congruencia entre ellas; tal actividad llevó a la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Industrial que, tomando en cuenta las perspectivas del crecimiento de la economía en el largo plazo, diseñase a la vez una política que permitiera orientar el futuro crecimiento de la industria, en la dirección y al ritmo deseados.¹³

Este Plan exigió la elaboración de un sistema de información estadística básica y de un modelo econométrico que representase el comportamiento de la industria bajo distintas metas y condiciones, al igual que el diseño de un programa de hidrocarburos para apoyarla, por lo menos durante la década de los años ochenta. La estrategia a seguir obliga a establecer prioridades sectoriales y regionales, complementar los estímulos fiscales existentes y crear nuevos instrumentos de fomento industrial; el Plan señala ramas y sectores que se busca estimular de modo especial, así como una nueva política de precios diferenciales de energéticos y productos petroquímicos básicos para lograr la descentralización y crear nuevos centros de productividad en varios puntos de

¹³El plan se publicó en decreto de fecha 19-III-79 en el Diario Oficial.

la República a los que la administración federal ya ha dotado de la infraestructura indispensable.

Siete son los objetivos del Plan: 1) acelerar el ritmo de generación de empleos; 2) aumentar el ingreso real de la población; 3) fomentar el desarrollo de la industria de conformidad con los recursos naturales y humanos de que se dispone, para alcanzar el mayor valor agregado posible; 4) promover la inversión industrial orientándola hacia prioridades sectoriales y regionales; 5) orientar la producción industrial hacia mercados externos; 6) impulsar la autodeterminación tecnológica; y 7) coordinar las acciones de la administración pública federal para el fomento industrial. Con este último objetivo ha sido creada una comisión nacional integrada por las secretarías de Estado del llamado sector económico, misma que propondrá al ejecutivo federal las medidas de política económica que promuevan y fortalezcan el desarrollo industrial del país y la cual ya ha expedido a la fecha varios programas de fomento a las nuevas inversiones y ha fijado los compromisos que deben contraer las empresas que deseen acogerse a dichos programas. A las empresas que ya se han registrado les han sido concedidas las facilidades necesarias en caso de visitas de inspección.

Complemento inicial del Plan lo ha sido el decreto por el cual se otorgan precios diferenciales en energéticos y productos petroquímicos básicos, producidos por la empresa estatal Petróleos Mexicanos (petróleo, gas natural y combustóleo) y reducción en las tarifas por consumo de energía eléctrica (proveniente también de la empresa paraestatal Comisión Federal de Electricidad) a todas las nuevas instalaciones industriales cuyas actividades de transformación se han iniciado con posterioridad a la publicación de dicha disposición legal.¹⁴ El beneficio se ha extendido también a aquellas empresas ya constituidas, que amplíen sus instalaciones en más de un 40 por ciento de la capacidad de sus respectivas plantas.

EDUCACION PUBLICA

Dos reglamentos y varios acuerdos fueron adoptados en materia federal respecto al sistema educativo nacional. La ley para la coordina-

¹⁴Decreto por el que se reforma y adiciona el que otorga precios diferenciales a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales, publicado en D.O. de fecha 19-VI-79.

ción de la educación superior preveía la existencia de un Consejo Nacional del Sistema de Educación Tecnológica, que fue establecido hasta el año de que se informa, con el objeto de asesorar a las entidades federativas en la formulación de planes, programas de estudio, métodos educativos y normas técnico-pedagógicas, de capacitación y mejoramiento de personal; e igualmente propone procedimientos para fortalecer los vínculos entre las instituciones de enseñanza e investigación, tanto nacionales como extranjeras, para el desarrollo de la educación tecnológica.¹⁵ Idéntico tratamiento se ha dado a la enseñanza normal, para auxiliar a los Estados en la planeación, expansión y desarrollo, a nivel nacional, de esta rama educacional, a efecto de que la totalidad de las escuelas normales del país respondan a la política impuesta en lo que corresponde a la preparación de maestros y de otros especialistas, de acuerdo con las necesidades de cada entidad.

Entre los acuerdos adoptados tenemos como más importantes los relativos a la incorporación y revalidación de estudios hechos en planteles particulares; el establecimiento de un centro interdisciplinario de investigación y docencia de educación técnica; la creación de una Dirección General de Relaciones Internacionales, dentro de la estructura de la Secretaría de Educación Pública, para actuar como enlace oficial con centros multinacionales y entidades binacionales o aquellos organismos internacionales que realicen funciones en materia educativa y cultural, y para establecer las nuevas funciones de radio-educación y enseñanza teleauditiva.¹⁶

Los Estados de México, Morelos, Nayarit y Tamaulipas celebraron con la finalidad antes expuesta, sendos convenios de coordinación educativa, tecnológica y normal, para combinar los esfuerzos que se están llevando a cabo en el país, a fin de asegurar el establecimiento, extensión y evolución responsables de los planteles ya existentes y los que puedan crearse. Sólo se reservaron la facultad de determinar las especialidades cuyos estudios se establezcan de acuerdo con las necesidades locales, así como la matrícula con la que funcionarán los cursos ordina-

¹⁵Reglamentos de los Consejos Nacionales del sistema de educación tecnológica y educación normal (D.O. 10-I-79).

¹⁶Decretos publicados en los periódicos oficiales de Morelos, con fecha 6-VI-79; de México con fecha 21-XII-79; de Nayarit con fecha 1-IX-79 y Tamaulipas 14-II-79.

rios e intensivos que se impartan, con aspirantes que residan en forma permanente en cada entidad.¹⁷

ENERGIA NUCLEAR

La explotación de los yacimientos minerales radioactivos constituyen reservas nacionales que sólo el Estado podrá explotar; todos los minerales radioactivos son de propiedad nacional y el Estado podrá otorgar concesiones para la explotación y exploración de sustancias minerales que se encuentren asociadas cuando no sean técnica y económicamente aprovechables. La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial fijará las condiciones técnicas de las explotaciones oyendo previamente la opinión de la Comisión Nacional de Energía Atómica, y vigilará que se cumplan las obligaciones que señale. Toda persona física o moral que tenga información sobre yacimientos de minerales radioactivos, deberá notificarlo por escrito a dicha Secretaría, para que el Estado se haga cargo de los trabajos correspondientes. La Comisión aludida coordinará los planes de trabajo, las actividades de los organismos públicos descentralizados denominados Uranio Mexicano (URAMEX) e Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) y formulará los proyectos y programas que servirán de base al ejecutivo federal para el aprovechamiento y desarrollo de la energía nuclear.¹⁸

NOTARIADO

La función notarial la ejerce en el Distrito Federal el presidente de la República y se encomienda a particulares, que deben ser licenciados en derecho, mediante la expedición de las patentes respectivas. Siendo función pública, su vigilancia y cumplimiento, le corresponde asimismo al ejecutivo de la Unión, quien ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, las autoridades respectivas, el Consejo de Notarios y la Dirección del Registro de Notarías.

¹⁷Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 10-VIII-79; 24-IX-79; 23-IX-79

¹⁸Las disposiciones anteriores corresponden a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Federal en materia nuclear. Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26-I-79.

El Congreso aprobó una nueva ley del notariado para el Distrito Federal en la que además de ampliar los requisitos para el ejercicio de esta función, aumentó el número de notarios, que era de ciento cincuenta a doscientos, apenas justificable para una población de cerca de diez millones de personas distribuidas en las dieciséis delegaciones del área metropolitana. Para obtener la patente de aspirante, el candidato, aparte de ser mexicano por nacimiento y tener 25 años de edad mínima, debe ser licenciado en derecho, con tres años de práctica profesional a partir del examen de licenciatura y comprobar que, aparte de haber realizado la práctica notarial durante ocho meses anteriores a la presentación de la solicitud de examen, ha realizado esta práctica bajo la dirección de un notario autorizado en el Distrito Federal. Presentará un examen que calificará el Consejo de Notarios con intervención de un funcionario oficial que verificará si el interesado satisface los requisitos exigidos.¹⁹

La función notarial es incompatible con todo empleo, cargo o comisión públicos; con los empleos o comisiones de particulares; con el desempeño del mandato judicial y con el ejercicio de la profesión de abogado, en asuntos en que haya contienda; con la de comerciante, agente de cambio o ministro de cualquier culto. Podrá aceptar cargos docentes, de beneficencia pública o privada y concejiles; resolver consultas jurídicas y ser árbitro en juicios arbitrales. El ejercicio del notariado se desempeñará en la delegación que se le hubiere señalado y la prestación del servicio se hará con sujeción a las reglas impuestas para su actuación. Podrán celebrarse convenios de suplencia entre notarios y se permitirá la asociación de éstos. Los capítulos restantes de la ley se contraen al protocolo; a la forma de expedir las escrituras respectivas, actas y testimonios; a la forma en que se realizará la vigilancia e inspección de los actos notariales; la organización y funciones del Colegio de Notarios y sobre el archivo de notaría.

Respecto a las entidades de la República, sólo el Estado de Coahuila promulgó una nueva ley notarial para establecer los notarios de número en cada distrito, considerando la posible existencia de un notario por cada veinte mil habitantes. Los distritos corresponderán a los distritos judiciales y cada notaría será atendida por un notario y un aspirante. En los distritos en donde resida el juzgado de primera instancia del ramo

¹⁹ Por la promulgación de numerosas leyes en los últimos días de diciembre de 1979, esta ley se publicó hasta el 8 de enero de 1980.

civil y no haya notario público, los propios jueces locales sólo podrán actuar por receptoría. Para obtener la patente de aspirante se exigen iguales requisitos al Distrito Federal, en virtud de la uniformidad que ha requerido el desempeño de tan importante función. La variante mas notable en el caso de esta legislación está en la clausura de protocolos, que siempre se hará con la intervención de un representante del gobierno estatal y uno del Consejo de Notarios y se otorgan atribuciones de supervisión y control al Consejo de Notarios, que radicará en la capital del Estado.²⁰

SANIDAD AMBIENTAL

La preocupación oficial por el mejoramiento ambiental ha llevado a nuestras autoridades a dictar una serie de disposiciones relacionadas con este aspecto que hoy resulta esencial para la salud humana. Con este motivo fue creada una Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental a la que se le han dado entre otras funciones de estudio y asesoría, el coordinar las acciones de las diversas dependencias gubernamentales para resolver asuntos específicos de esta materia, financiar programas, proponer políticas, normas y reglamentos y evaluar el desarrollo quinquenal de los programas anuales de actividades para lograr tal mejoramiento del ambiente. Forman parte de la Comisión la casi totalidad de los secretarios de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; ello da a conocer la importancia que se le ha otorgado a este problema que ya ha alcanzado límites peligrosos en la zona metropolitana de la ciudad de México.²¹

Asimismo ha sido creado el Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos a efecto de proporcionar a la población los elementos necesarios que le permitan participar en el desarrollo de estos recursos, ya que algunos procesos del desarrollo de nuestro país, han traído como consecuencia una deformación gradual y constante del medio ambiente, causando trastornos en el equilibrio ecológico en perjuicio de la vida humana, con el objeto de evitar mayores deterioros en este aspecto.

²⁰ El reglamento respectivo fue publicado en D.O. de fecha 13-II-79

²¹ El decreto respectivo forma parte de la estrategia nacional de desarrollo socio-económico y se publicó en D.O. de fecha 2-III-79

Los objetivos de este Instituto han sido: desarrollar investigaciones; impartir enseñanzas y elaborar planes y programas para el empleo racional de los recursos bióticos regionales. Podrá asesorar en la materia el ejecutivo federal o a los ejecutivos estatales o municipales, cuando estos funcionarios lo soliciten, así como a todos los organismos públicos cuyas funciones se relacionen con tales objetivos. Las relaciones de trabajo entre las autoridades del Instituto y sus trabajadores se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Finalmente es de anotar que también se formuló un reglamento para prevenir y controlar la contaminación marítima por vertimiento de desechos y otras materias, en el que se fija el procedimiento para efectuar vertimientos en el mar, los cuales sólo podrán ser autorizados por la Secretaría de Marina cuando no haya otro medio posible para deshacerse de tales materias. Esta dependencia cuidará que por ningún motivo sean nocivos los efectos de tales vertimientos, en la salud humana, la biología marina y los valores económicos y recreativos; prohibirá los que afecten a los recursos pesqueros, el plancton, los recursos minerales marinos y las playas; y tratándose de los ecosistemas marinos evitará la transferencia, concentración y dispersión de las sustancias que se pretenda verter y sus metabolitos (bioproductos), cuando las alternativas en tierra y sus posibles impactos ambientales afecten el interés público.²²

Creada la Comisión de Saneamiento ambiental, le fue encargado como primer trabajo un programa coordinado para mejorar la calidad del aire en el Valle de México, que ha llegado a niveles peligrosos, el cual se ha puesto en ejecución de inmediato, tomando en cuenta los riesgos y los daños que origina la contaminación atmosférica, las condiciones climatológicas, la tasa de crecimiento de la población (3.2 por ciento), las actividades socio-económicas, las tolvaneras y otros fenómenos naturales; pero en particular el aumento de las actividades industriales y el uso de vehículos de combustión interna.

Con este motivo el ejecutivo federal aprobó dicho programa para coordinar las actividades de las diversas dependencias que deben intervenir en el mismo, al igual que los Estados circunvecinos al Distrito Federal; y autorizó el ejercicio de los recursos económicos indispensables

²²Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias publicado en D.O. 23-I-79.

para lograr resultados positivos en la prevención de la contaminación ambiental en breve plazo.²³

TRANSPORTE MULTIMODAL (CONTAINERS)

El movimiento de contenedores en transporte internacional a los puertos marítimos y terrestres, terminales interiores, bodegas o cualquiera otra instalación en que podrían hacerse maniobras para carga o descarga de mercaderías, ha obligado al gobierno federal a reglamentarlo, ya que con anterioridad sólo se habían establecido normas para la implantación de seguros y tarifas en este tipo de transporte, sin tomar en consideración sus actuales características empresariales.²⁴

Los contenedores (anglicismo impropio), recipientes de características actualmente establecidas en los grandes países industriales, con dispositivos que facilitan el manejo y transbordo de bienes o mercancías sin manipulación intermedia de éstas, en dos o más modos de transporte; han requerido de nuevos sistemas de reglamentación y control, tanto por tratarse de una actividad reciente dentro de nuestro país, como por intervenir extranjeros, empresas o personas, a quienes se dificultaba la internación de sus productos al exigírseles los trámites ordinarios del régimen de importación, más tardados y de mayor complicación.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá ahora autorizar el empleo del transporte multimodal a empresas que se organicen con ese propósito y que respondan en forma absoluta del manejo de los contenedores. La carga o descarga de la mercancía o bienes, sólo podrá efectuarse en locales también autorizados, sin perjuicio de que las maniobras se lleven a cabo en los puertos marítimos, aéreos, fronterizos, patios de ferrocarril o en aquellos lugares donde operen centrales de carga concesionada. Este tipo de transportación está siendo ya utilizado con éxito entre los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, ubicado el primero en el Golfo de México y el segundo en el Océano Pacífico, para el transporte interoceánico de mercaderías no destinadas al país, sino a otros países de América Latina y a la parte occidental de los Estados Unidos, para evitarse el empleo del Canal de Panamá.

²³Publicado en D.O. de fecha 7-XII-79.

²⁴Reglamento para el transporte multimodal internacional mediante el uso de contenedores publicado en D.O. de fecha 6-VII-79.

2) ECONOMICO

BANCOS

Las bases para la ejecución, por parte de México, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo han tenido varias reformas, correspondiendo las últimas al año de 1977. Recientemente fueron a su vez reformadas dichas bases²⁵ en los artículos 2 y 3 para autorizar al Banco de México, S.A. la suscripción, con la garantía del gobierno federal, de 46,412 acciones o partes sociales del referido Banco Interamericano, hasta por la cantidad de cuatrocientos sesenta y cinco millones de dólares del peso y ley en vigor el primero de enero de 1959. Asimismo se le autorizó a efectuar aportaciones adicionales hasta por el equivalente de sesenta y dos millones de dólares para cubrir la cuota de contribución de México al Fondo para Operaciones Especiales, a que se refiere el artículo IV del Convenio Constitutivo. Para ello fue necesaria la autorización oficial de las enmiendas respectivas que entraron en vigor en 1980.

BONOS

El Congreso autorizó al ejecutivo federal para realizar una nueva emisión de Bonos del Ahorro Nacional hasta por la cantidad de cinco mil millones de pesos, valor de venta, con las características de la ley correspondiente. El ejecutivo facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para acordar los estímulos que estime procedentes respecto al pago de principal, tasa y liquidación de intereses y planes de los valores cuya emisión fue autorizada. El Patronato del Ahorro Nacional quedó asimismo facultado para fijar, dentro de la cantidad global autorizada, la proporción que se emitirá de cada uno de los tipos de bonos previstos por la ley.²⁶ El producto obtenido de la colocación de los bonos será destinado a fines de interés público y fomento de actividades sociales.

²⁵ El decreto respectivo fue publicado en D.O. de fecha 7-I-80

²⁶ La aprobación del decreto la hizo el Congreso en diciembre de 1979 y la publicación del mismo tuvo lugar en el Diario Oficial de fecha 7-I-80

COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares dispone que ninguna persona podrá ser propietaria de más del 15 por ciento del capital pagado de una institución de crédito, con algunas excepciones específicas y mediante certificado que deberá expedir en estos casos la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. De igual manera se establece que para participar en asambleas de accionistas deberán computarse los casos de acciones de las instituciones de crédito o sociedades afectas en fideicomiso o dadas en reporto. Tales medidas han tenido por objeto institucionalizar el principio de la diversificación de la tenencia de capital a fin de asegurar un manejo más profesional de la intermediación entre ahorradores y usuarios, así como ampliar los beneficios de dicho servicio público para que alcance a un número cada vez más creciente de mexicanos.

Para lograr estas finalidades en lo futuro habrán de expedirse certificados de tenencia accionaria que incluyan las acciones afectas en fideicomiso o reporto, a efecto de lograr una participación más eficaz en asambleas por parte de los interesados o tenedores de estos valores. De ahí que hayan sido decretadas reglas generales para que la Comisión Nacional Bancaria expida estos certificados de tenencia accionaria, tanto a los accionistas individuales como a las sociedades que sean o puedan llegar a ser propietarias de acciones de una o varias instituciones de crédito. Los certificados deberán expresar el nombre del accionista, el número de acciones por las que se expide, el porcentaje que corresponda respecto del capital pagado y los datos adicionales que se estimen necesarios para la plena identificación de los títulos. Se computará el capital representado por las acciones afectas en fideicomiso o dadas en reporto, tomando en cuenta las características de las operaciones correspondientes. Un capítulo más se contrae a la participación de las personas propietarias de más del 15 por ciento del capital pagado de una institución de crédito, en las asambleas de accionistas. En cada caso deberá llevarse un registro de los certificados exhibidos y que haya autorizado la referida Comisión Nacional Bancaria.²⁷

²⁷ Las reglas a que se refiere este párrafo fueron publicadas en D.O. de fecha 7 de enero de 1980.

CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL

El Congreso otorgó autorización al ejecutivo federal para que, por conducto del Banco de México, S.A. se suscriban acciones o partes sociales, de la Corporación Financiera Internacional hasta por la cantidad de seis millones cuatro mil dólares en los términos de la resolución de la asamblea de gobernadores que tuvo lugar en la ciudad de Nueva York.²⁸

ESTIMULOS INDUSTRIALES

El país ha logrado en las últimas décadas importantes niveles económicos, pero este desarrollo se ha concentrado sectorial y regionalmente en un reducido número de ciudades del territorio nacional, lo cual ha originado desequilibrios estructurales que se han reflejado en una desordenada creación y crecimiento de los centros de población. Lo anterior ha conducido a la necesidad de revisar objetivos y políticas para reorientarlos con base en un esquema de participación federal y local que permita un desarrollo compartido por todas las regiones y sectores del territorio nacional.

Ahora bien, como la actividad industrial es básica para este desarrollo, se expidió un decreto mediante el cual se otorgan estímulos a empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales en zonas preferentes y que vaya permitiendo, gradualmente, la desconcentración territorial de la industria con apoyo en estudios ya realizados por las secretarías de Asentamientos Humanos, Obras Públicas y de Patrimonio y Fomento Industrial. El decreto define estas zonas en atención a los requerimientos económicos del país y los correlativos del desarrollo urbano y establece estímulos preferenciales para el grupo de municipios en los cuales se aplicarán, con el propósito de que dichos lugares constituyan puntos alternativos de localización industrial, cuyas ventajas comparativas con el reducido número de ciudades en las que actualmente se concentra la industria, induzcan y faciliten la desconcentración y atenuación de los desequilibrios regionales en el crecimiento económico del país.²⁹

²⁸D.O. de 7 de enero de 1980

²⁹Publicado en D.O. de fecha 2 de febrero de 1979.

INVERSIONES EXTRANJERAS

Como los servicios que presta el gobierno federal relativos al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras requieren una mejoría permanente debido a las condiciones de orden económico en que se emitió la tarifa para el cobro de los derechos respectivos; se promulgó un decreto que ha modificado en forma sustancial dichas tarifas, señaladas en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.³⁰

PRODUCTOS BASICOS

La Secretaría de Comercio ha tenido grave responsabilidad en los años recientes, de cumplir como tarea primordial, asegurar el abastecimiento suficiente y oportuno de los productos socialmente necesarios, al mejor precio resultante de la acción de los sectores público y privado. Con el objeto de concertar y vigilar las acciones relacionadas con la producción, distribución, comercialización y sostenimiento de las reservas reguladoras de los artículos que deben integrar el programa nacional de productos básicos, se ha estimado necesario elaborar y mantener permanentemente actualizado un inventario de los mismos a nivel nacional, precisando su ubicación geográfica, su grado de transformación industrial y las entidades públicas o privadas que los posean.

Con tal finalidad se ha creado una comisión especial³¹ que habrá de encargarse de elaborar y mantener actualizada una relación de todos los almacenes públicos y privados que existan en el país, así como una relación de las empresas que elaboren productos básicos, con su ubicación, capacidad instalada de producción, programas de operación, fuentes de aprovisionamiento de materias primas y canales de distribución; deberá igualmente mantener actualizada una relación de organismos y empresas de transporte que operen habitualmente con productos básicos, precisando las rutas que tengan autorizadas; así como una relación de los comerciantes que operen con estos productos al mayoreo y medio mayoreo. Apoyada dicha Comisión en los datos que se obtengan deberá recabar información oficial permanente sobre la producción

³⁰Publicado en D.O. de fecha 6-VI-79

³¹Publicado en D.O. de fecha 29-V-79

agropecuaria, sobre la producción industrial de las empresas del sector público, y establecer un mecanismo adecuado para requerir a los productores, comerciantes y entidades públicas y privadas que corresponda, tal información. Para ello utilizará los conductos de las delegaciones federales de comercio en la República, en la ciudad de México y en la zona metropolitana, pudiendo solicitar se sancione a las personas físicas o morales que no cumplan con los informes que les sean solicitados.

ESTADOS DE LA REPUBLICA

En esta materia económica la casi totalidad de los Estados celebraron con el gobierno federal un convenio para distribuir un fondo financiero por la cantidad de un mil millones de pesos, que evite el actual desequilibrio entre las partes integrantes de la Federación y que permita fortalecer las haciendas públicas de aquellas entidades que requieran de mayor ayuda y cooperación económica para resolver sus problemas sociales más ingentes.

RECURSOS EN MATERIA ECONOMICA

Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Comercio dicte con fundamento en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, podrán solicitar la reconsideración de las mismas. En el recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas excepto la confesional; y al interponerse deberán ser exhibidos los documentos en que conste la resolución recurrida, así como acreditarse la personalidad del promovente.

Para el desahogo de las pruebas se fijará un plazo no mayor de treinta días, quedando a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y otros documentos que desee presentar en apoyo de su pretensión. El secretario designará la persona que deba resolver el recurso. La sola interposición de éste suspenderá la ejecución de la resolución recurrida. Si se garantiza el importe de la sanción impuesta en los términos del Código Fiscal de la Federación, la suspensión se prorrogará hasta que la Secretaría dicte resolución.

Respecto de otras resoluciones administrativas, el recurso suspenderá la ejecución de ellas y surtirá efectos hasta resolver en definitiva sobre dicha suspensión siempre que concurren estos elementos: que el recurrente la haya solicitado; que se admita el recurso; que la suspen-

sión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público; que no se trate de acuerdos que fijen precios o prohíban su elevación; que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garantice el pago de éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y que la ejecución produzca daños o perjuicios de imposible o difícil reparación en contra del recurrente.

Este recurso es aplicable cuando la Secretaría de Comercio, en uso de sus atribuciones exija a comerciantes e industriales, la exhibición de libros, papeles, informes o datos, y éstos no sean proporcionados en un plazo prudente que al efecto se fije. Las personas requeridas lo serán por escrito y los propietarios, representantes o encargados de los establecimientos en que se fabriquen, distribuyan, envasen, almacenen o vendan productos o mercancías, o en aquellos que ofrezcan servicios; tendrán la obligación de permitir el acceso del personal comisionado para practicar, si resulta necesario, una inspección.³²

PESCA

El Banco Nacional de Fomento Cooperativo modificó su denominación por la de Banco Pesquero y Portuario. Será objeto social de dicha asociación realizar operaciones de banca múltiple; actuar como agente financiero y asesor técnico del gobierno federal en materia de financiamiento al sector pesquero, al de infraestructura y equipamiento portuario y al naval; suscribirá o contratará créditos cuyos recursos se canalicen a esas actividades; creará nuevas unidades de producción pesquera y de construcción naval; promoverá, organizará, transformará, o fusionará toda clase de empresas o sociedades mercantiles encargadas de la captura, industrialización, comercialización y transporte de productos marinos; lagos, lagunas, esteros o presas; suscribirá y conservará acciones y partes de interés en empresas, sociedades o asociaciones mercantiles organizadas para la explotación o manejo de recursos pesqueros y cuando lo acuerde el propio Banco, podrá actuar como agente de las organizaciones y sociedades cooperativas constituidas y autorizadas conforme a la ley respectiva y que se dediquen a actividades de pesca, portuarias o navieras, para la compra de elementos que necesiten o para

³² Este recurso forma parte de las adiciones y reformas que se hicieron a la citada ley en decreto publicado en D.O. de fecha 8 de enero de 1980.

la comercialización de sus productos. Prestará asimismo a dichas sociedades servicios de carácter fiduciario. La ley respectiva se publicó en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1979.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de esta naturaleza que se susciten entre el Departamento, como autoridad local y los particulares. El presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso, puede nombrar a los magistrados que lo integran, quedando a éstos la facultad de designar al resto del personal: secretarios, actuarios, oficiales, empleados y auxiliares de intendencia. Sus atribuciones se contraen al examen de las demandas contra las autoridades del Departamento que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares. En materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal, antes de interponer cualquier reclamación o queja. El Tribunal actuará en Salas, integradas cada una por tres magistrados. El Pleno lo dirigirá el presidente magistrado.³³

3) FISCAL

El número de disposiciones fiscales que fueron puestas en vigor en el periodo que se analiza, nos obliga a formular una síntesis con el propósito de comprenderlas en su mayor parte, debido a su importancia.

CODIGO ADUANERO

Se modificaron varios artículos para ampliar la vigilancia en los recintos fiscales de las fronteras, a una zona de doscientos kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales; los litorales, las aguas territoriales, playas marítimas y una zona de cincuenta kilómetros de ancho, paralela a dichas playas. Respecto a la recaudación en las

³³ Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1979.

aduanas fronterizas o marítimas, se estiman sujetos de los impuestos al comercio exterior, la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal, no obstante las disposiciones que en contrario tengan sus leyes orgánicas. Se hacen modificaciones asimismo en lo que respecta a la revisión en las aduanas de los puertos aéreos internacionales y se obliga a todos los importadores a la exhibición de facturas que amparen las mercancías que pretendan introducir a territorio nacional. El tránsito de mercancías, excepción hecha de aquéllas en tráfico aéreo, causará derechos. Se dictan nuevas normas para evitar el contrabando de mercancías de tráfico prohibido y se formula un nuevo procedimiento para la aplicación de sanciones y el trámite de los recursos que procedan en cada caso.^{3 4}

CODIGO FISCAL

Se aclaran definiciones relativas a: domicilio; residencia en territorio nacional; enajenación de bienes a través de fideicomisos y casos de reciprocidad con estados extranjeros. Se modifican obligaciones ante el fisco federal y se establecen también nuevas normas de procedimiento para el delito de contrabando de mercancías. Se amplían las facultades de las autoridades fiscales en materia de delitos de esta índole; se aclara al respecto el capítulo de notificaciones a los infractores y se conceden otros recursos para impugnar las sanciones que se apliquen por dichas autoridades.^{3 5}

En esta materia el Estado de Chihuahua expidió un nuevo Código Fiscal para adecuarlo a nuevas normas federales que después se expondrán.^{3 6}

El Estado de Sonora, a su vez, reforma varias disposiciones de su Código Fiscal para aumentar las tasas de recargos por incumplimiento de las normas que dicten las autoridades que regulan la materia.^{3 7}

IMPORTACION Y EXPORTACION

En materia de operaciones temporales de importación y exporta-

^{3 4} Reformas y adiciones publicadas en el D. O. de 31-XII-79.

^{3 5} Reformas publicadas en D.O. de 31-XII-79, 3a. sección.

^{3 6} Publicado en D.O. de fecha 29-VIII-79

^{3 7} Las reformas se publicaron en D.O. de 21-II-79

ción se formularon reglas para la importación temporal de maquinaria y equipos industriales utilizados por las empresas maquiladoras, o sea aquellas cuyos productos solo se fabrican en partes o se realiza el acabado de los mismos y que requieren de numerosa mano de obra. Se permite asimismo la importación temporal de moldes, dados y matrices. Las operaciones temporales se sujetarán a los requisitos que fije la Secretaría de Hacienda por conducto de las direcciones generales de aduanas y de promoción fiscal. En las importaciones temporales de insumos destinados a transformaciones, complementaciones y armado, el proceso será intervenido por las autoridades mexicanas. Los plazos de permanencia fijados, podrán ampliarse cuando el caso lo amerite y por una sola vez, pero concluido el plazo definitivo las mercancías deberán retornar al país del que provienen y con el consentimiento expreso de la Dirección General de Aduanas; de lo contrario estas importaciones se estimarán como donación al fisco federal. Deberán recabarse de la Secretaría de Comercio permisos de importación cuando las operaciones definitivas no estén sujetas a este requisito o cuando estando sujetas al mismo la mercancía que se vaya a someter a importación temporal no esté comprendida en las relaciones que formulan para tal efecto, las secretarías de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial.³⁸

COORDINACION FISCAL

Esta coordinación ha tenido por objeto facultar a las autoridades fiscales de los Estados de la República, para que ejerzan las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en determinados ramos, mediante convenios o acuerdos que se celebren. Se ha deseado con ello fortalecer las haciendas públicas locales y municipales y para tal efecto se ha permitido el ejercicio total de los siguientes impuestos: a) Sobre la Renta en los conceptos siguientes: impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores; 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 (se entiende por actividades conexas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos); impuesto sobre productos del trabajo que deban reneter y enterar las

³⁸Reglamento del Código Aduanero en materia de operaciones temporales de importación y exportación; publicado en D.O. el 7 de mayo de 1979.

empresas o los causantes menores.b) Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección o dependencia de un patrón, que deban cubrir los causantes anteriormente señalados. c) Impuesto federal sobre ingresos mercantiles. d) Impuesto sobre tenencia o uso de automóviles.³⁹

Ahora bien, al establecerse un sistema nacional de coordinación fiscal, al que podrán adherirse los Estados y el Departamento del Distrito Federal, las entidades empezarán a recibir a partir de mil novecientos ochenta estos impuestos federales, lo que representará para ellas mayores recursos. Sólo quedarán obligadas a no mantener en vigor los impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en las leyes sobre impuestos especiales, que sólo puede establecer la Federación. Se ha estimado que al dotar de mayores recursos a las entidades federativas, se les otorga la base para que hagan lo mismo con sus respectivos municipios, porque el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático.

Al momento la totalidad de los Estados y el Departamento del Distrito Federal han signado convenios con la Federación para percibir las cantidades que se recauden anualmente por concepto de "ingresos totales" en los ramos anteriormente apuntados. Los estímulos fiscales que otorgue la Federación en relación con ingresos federales serán tomados en cuenta como impuestos realmente cobrados. Respecto de los recargos y multas que se apliquen, se conviene que el monto de lo percibido en cada año calendario, se aplique en igual forma y se destine al Fondo Financiero de Participaciones, al que ya hicimos referencia en el capítulo económico. Finalmente, se han otorgado porcentajes razonables en el cobro de impuestos al valor agregado; sobre producción y consumo de cerveza; sobre envasamiento de bebidas alcohólicas; sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos; sobre tabacos labrados; sobre venta de gasolina; y sobre enajenación de vehículos nuevos.⁴⁰

Como nota final aclaratoria, los convenios estatales de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal han sido ya aprobados por las legislaturas locales entre los meses de noviembre y diciembre, para surtir efectos legales a partir de enero de mil novecientos ochenta.

³⁹ Acuerdo del ejecutivo federal publicado en D.O. de fecha 5 -I-1979

⁴⁰ Convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal publicados en D.O. de fecha 28-XII-1979 primera y segunda sección.

ESTIMULOS FISCALES

Se ha visto en los años recientes que el otorgamiento de estímulos fiscales ha favorecido el uso del capital, situación que se consideró debía ser modificada para contribuir con mayor eficacia al incremento de los niveles de ocupación, así como para utilizar a su total capacidad la planta industrial instalada, a fin de evitar importaciones innecesarias. Con esta finalidad se han creado estímulos específicos para aumentar el empleo, impulsar el desarrollo de la pequeña industria, fomentar la producción nacional de bienes de capital y promover un desarrollo regional equilibrado. Los mismos se otorgarán atendiendo al lugar en que se desarrolle la actividad industrial y a las personas físicas o morales mexicanas que hagan inversiones que se destinen a ampliar las instalaciones productivas o promuevan nuevas instalaciones. Los beneficiarios mantendrán los empleos generados cuando menos durante el año siguiente al del otorgamiento del estímulo y deberán cumplir con las obligaciones derivadas de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Cuando se establezcan turnos adicionales de trabajo, el beneficiario deberá comprobar un mínimo de dos años de operación previa a la instalación del turno de trabajo adicional, para gozar del estímulo. El beneficio se otorgará a través de certificados de promoción fiscal, en los que se hará constar el derecho de los titulares para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo.⁴¹

Otros estímulos establecidos corresponden a las exportaciones de productos manufacturados en el país, ya que con motivo de la entrada en vigor de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, las exportaciones en general se sujetarán al beneficio de la tasa cero por la transacción; es decir, los exportadores tendrán derecho al acreditamiento o devolución de hasta el diez por ciento del valor de exportación. De esta manera, los exportadores de productos manufacturados en el país, con un contenido nacional mínimo del treinta por ciento, podrán obtener en los términos del decreto respectivo, un estímulo equivalente a la carga fiscal indirecta que incida en el costo de los productos exportados y sus insumos. La Secretaría de Comercio, fijará por ramas o productos, el porcentaje de estímulo que corresponda, el cual se aplicará al valor del

⁴¹Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales en D.O. 6-III-79.

producto “libre a bordo lugar de exportación” o “costo-seguro y flete”, si se utilizan en este último caso, empresas nacionales de seguros y transporte. Los certificados que se expidan para hacer efectivo el beneficio otorgado serán nominativos e intransferibles y los derechos que confieran prescribirán en cinco años.⁴²

REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El año anterior se promulgó la Ley al Valor Agregado, aun cuando en sus disposiciones transitorias se advirtió que su vigencia se iniciaría el primero de enero de mil novecientos ochenta. Durante todo el año se esperó la reglamentación ofrecida, pero ésta fue dada a conocer hasta diciembre⁴³ con el objeto de adecuarla a las disposiciones legales, que fueron calibradas en sus consecuencias jurídicas durante las consultas y explicaciones que formularon las autoridades hacendarias.

El Reglamento establece excepciones para los residentes de las franjas fronterizas (art. 5) por el alto costo de la vida en la región que colinda con los Estados Unidos de Norteamérica. Se formulan algunas aclaraciones con relación al lugar de prestación de servicios, a la documentación que debe exhibirse y a la forma en que los causantes harán el pago mensual del impuesto retenido (arts. 6 a 16). Tratándose de enajenaciones los intereses causarán el impuesto (art. 25) y tratándose de contratos o avalúos el impuesto que corresponda a la operación se aplicará al por ciento que señala la ley para determinar el costo de adquisición, y la diferencia será el impuesto que podrá diferirse (arts. 26 y 27). Otros capítulos se contraen a los sistemas impositivos tratándose de prestación de servicios (arts. 28 a 34), al uso o goce temporal de bienes (arts. 35 y 36), a la importación de bienes y servicios (arts. 37 a 42), a la explotación de bienes y servicios (arts. 43 a 45), a las obligaciones de los contribuyentes (arts. 46 a 49) y a las facultades de las autoridades para cualquier efecto comprobatorio (arts. 50 a 52).

REFORMAS A LAS LEYES DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION Y A LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES, SOBRE SEGUROS Y SOBRE ADQUISICION

⁴²Decreto de fecha 31 de diciembre de 1979 publicado en D.O. 7-I-80

⁴³El Reglamento se publicó en D.O. de fecha 19-XII-79

DE INMUEBLES

La primera se reformó en varios capítulos relacionados con artículos de primera necesidad (leche, harinas, legumbres, otros vegetales, etcétera) y otros artículos como manufacturas de madera, carbón vegetal, manufacturas de espartería y cestería, calzado, paraguas, artículos de pluma y flores artificiales. Las otras disposiciones fiscales atañen a la enajenación de automóviles nuevos de producción nacional o importados en definitiva al país bajo condiciones establecidas por el Código Fiscal Federal; al impuesto sobre seguros colectivos y reaseguros y al pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles aplicando la tasa del diez por ciento general.⁴⁴

II. DERECHO SOCIAL

A. PREVISION SOCIAL

Escaso fue el movimiento legislativo en esta materia. Podemos anotar como actividad de mayor trascendencia en este campo, el establecimiento de los servicios que se han denominado de “solidaridad social” y que han sido encomendados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Dicha Institución realizó estudios, análisis y formuló conclusiones para un extenso plan de ayuda a grupos marginados que habitan zonas deprimidas del país, ubicadas en los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Querétaro y Tlaxcala, en donde habitan aún alrededor de dos millones de indígenas no incorporados totalmente a la masa de pobladores, en parte por hablar sus idiomas nativos y en parte por habitar regiones a las que apenas están llegando los caminos de acceso y podríamos decir que la civilización.

Ha sido el Instituto Nacional Indigenista el mayormente preocupado por esta incorporación y el que obtuvo del ejecutivo federal la autorización necesaria, para que, en coordinación con varias secretarías de Estado se otorguen a estos sectores marginados los más elementales servicios, tanto de alfabetización en sus lenguas nativas como en castellano; la apertura de medios de comunicación con los centros de población más próximos y de mayor desarrollo económico; ayuda para lograr mejor productividad a sus tierras; en los casos posibles, obras primarias

⁴⁴Todas estas reformas aparecen publicadas en D.O. de fecha 31-XII-79

de irrigación; y sobre todo, la creación de más de cuatrocientos centros asistenciales dotados de pequeños hospitales, centros de salud y de asistencia materno-infantil, así como de medicamentos e instrumental indispensable para primeros auxilios. Helicópteros del Seguro Social recogerán enfermos graves para trasladarlos a hospitales centrales en donde se les proporcionen servicios de cirugía y de análisis.⁴⁵

En el ramo de la vivienda colectiva se creó con carácter permanente una Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda para proponer políticas y criterios en la materia, coordinando los trabajos sobre este particular que realizan las dependencias oficiales involucradas (secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de Programación y Presupuesto y de Hacienda). Esta Comisión será también la que controle los planes y programas que se elaboren, ajustados al Plan Nacional de Desarrollo Urbano; estudiará las normas y mecanismos de coordinación que permiten realizar programas integrales de vivienda en los que participen entidades públicas y agrupaciones de trabajadores o de otros sectores sociales y coadyuvará con el sistema nacional de información para la elaboración de la estadística básica en materia de vivienda.⁴⁶

Por lo que respecta a la capacitación y adiestramiento de trabajadores, se fijaron las bases para la designación de representantes de los patrones y de los obreros, en los comités nacionales de las siguientes ramas industriales: cinematográfica, textil, hulera, azucarera, cementera automotriz, química, celulosa, alimentos, bebidas, maderera básica, vidriera, tabacalera, radio y televisión y transporte por carreteras.⁴⁷ Se lanzó la convocatoria respectiva y se instalaron los comités nacional y regionales en cada una de las entidades de la República.

En cuanto a la actividad legislativa estatal, el Estado de Jalisco adicionó el decreto constitutivo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia a efecto de abarcar los siguientes objetivos: operar y administrar una granja de cooperación juvenil; establecer nuevas bases para el funcionamiento de la Casa de Ancianos; prestar servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias, en asuntos compatibles con los objetivos sociales del Sistema; fomentar la formación y capacitación de

⁴⁵Decreto publicado en D.O. de fecha 5-IX-79

⁴⁶Decreto publicado en D.O. de fecha 17-VII-79

⁴⁷Acuerdo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicado en D.O. de fecha 24-V-79

grupos de promotores voluntarios de actividades sociales de bienestar, productivas, culturales y recreativas.⁴⁸ Los Estados de Aguascalientes y Oaxaca reformaron sus respectivas leyes de pensiones civiles para aumentar el monto mensual de la ayuda económica que se proporciona a los trabajadores jubilados al servicio del Estado, así como a sus familiares que los sobrevivan y tengan derecho a estas ayudas.⁴⁹ Y por su parte los Estados de Sinaloa y Quintana Roo suscribieron sendos convenios con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda, para un amplio programa de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas por cooperativistas y trabajadores no afiliados a un régimen de vivienda social.⁵⁰

B. DERECHO DEL TRABAJO

En el ramo federal sólo dos reformas tuvieron lugar en lo que respecta al derecho del trabajo; por un lado se reformó en su totalidad el título correspondiente al derecho procesal del trabajo que forma parte de la ley respectiva, por el otro se modificaron disposiciones concernientes a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La declaratoria inicial que se hizo, respecto a lo primero, fue que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y sólo se iniciará a instancia de parte. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso. Podrán, cuando la demanda del trabajador sea incompleta, suplir las deficiencias de ésta a efecto de que la acción intentada esté presentada en forma correcta (arts. 685 y 873).

El proceso laboral y los procedimientos paraprocesales se sustanciarán y decidirán en términos fijos dentro de la posibilidad de desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes; sobre este particular las Juntas eximirán de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos o documentos en su poder, que puedan contribuir al esclarecimiento de la verdad. Para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documen-

⁴⁸ Decreto publicado en el P.O. de 21-VII-79

⁴⁹ Decretos números 82 y 149, respectivamente publicados en P.O. de fechas 10-VI-79 y 13-X-79

⁵⁰ Decretos publicados en P.O. 15-II-79 y 10-X-79, respectivamente

tos que de acuerdo con las leyes tengan la obligación de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre: a) fecha de ingreso del trabajador; b) su antigüedad; c) faltas de asistencia; d) terminación de la relación o contrato de trabajo; e) duración de la jornada de trabajo; f) disfrute y pago de vacaciones o primas (vacacional de antigüedad o dominical); y g) pago del salario o de las participaciones que le correspondan al trabajador por concepto de reparto de utilidades (arts. 776 a 785).

Las Juntas ordenarán que se corrija cualquier irregularidad u omisión que notaren en la sustanciación del proceso, para el efecto de regularizarlo; sin que ello implique que puedan revocar sus propias determinaciones o resoluciones (art. 848). Las partes pueden exigir en estos casos la responsabilidad en que incurran los miembros de las Juntas.⁵¹

Las autoridades administrativas y judiciales se encuentran obligadas dentro de la esfera de su respectiva competencia, a auxiliar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y si se negaren a ello, se les fincará la responsabilidad que proceda. Independientemente del extenso capítulo de sanciones (arts. 993 a 1110) en lo tocante al proceso se han establecido amplios capítulos relativos a la actuación de las Juntas (arts. 712 a 732); a las notificaciones (arts. 739 a 752); a los exhortos y despachos (arts. 753 a 760); a los incidentes y acumulación de juicios (arts. 761 a 770) y a la caducidad de la instancia (arts. 771 a 775). Se incluye un procedimiento especial para el trámite de conflictos de naturaleza económica y para el procedimiento en los casos de planteamiento de huelga (arts. 892 a 938) y terminan las reformas con los procedimientos de ejecución (arts. 939 a 978).

Por lo que corresponde a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se definió el concepto y capítulo relativo a "antigüedad", como el tiempo de servicios prestados a una determinada dependencia cuyas relaciones laborales se rijan por la ley, como es el caso de algunos organismos descentralizados y empresas paraestatales; siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o debido a efectos derivados de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación tuviera lugar por voluntad del trabajador; éste conservará sus derechos de

⁵¹ Decreto publicado en D.O. de fecha 4-I-80

antigüedad por haber sido prestados bajo cualquier título al Estado.^{5 2}

Los Estados sí tuvieron algún movimiento legislativo de interés, que se resume en la siguiente forma:

Aguascalientes otorgó un aumento al sueldo presupuestal base del personal al servicio del gobierno y de los ayuntamientos, e incluyó en ello al personal de los organismos paraestatales.^{5 3}

Baja California Sur estableció un fondo de ahorro oficial y reglamentó las funciones del órgano encargado de manejarlo. Este fondo ha tenido como objetivo que los empleados del gobierno puedan adquirir terrenos, casas, artículos de consumo doméstico, vehículos; al mismo tiempo que permitirá cubrir gastos por accidentes o funerales. Podrá el fondo también otorgar préstamos a corto plazo y a largo plazo mediante el pago de intereses moderados.^{5 4}

Colima llevó a cabo varias reformas de la Ley local para elevar la Dirección de Pensiones Civiles a dependencia del gobierno local, especificar los puestos de confianza y permitir a los trabajadores su organización de sindicatos burocráticos (decreto núm. 158). Obligó a los municipios a celebrar convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social a efecto de que el mismo imparta a sus respectivos servidores públicos los servicios de atención médica, medicinas y hospitalización, garantizando el gobierno del Estado el pago de las cuotas que correspondan a cada municipio (decreto núm. 159). Se concede a los empleados la exención del pago del impuesto predial, cuando sean propietarios de un solo inmueble y se hayan constituido sobre él gravámenes reales con motivo del otorgamiento de préstamos para construir casas habitación, en donde resida el beneficiario con sus familiares (decreto núm. 160).^{5 5}

El gobierno de Puebla autorizó asimismo a sus ayuntamientos la celebración de convenios similares al anterior con el Instituto Mexicano del Seguro Social y lo extendió a sus familiares.^{5 6}

Quintana Roo aumentó al importe de mes y medio de sueldo el aguinaldo anual de sus trabajadores.^{5 7}

Tlaxcala donó terrenos a sus trabajadores municipales para cons-

^{5 2}Decreto de reformas publicado en D.O. de fecha 15-I-79

^{5 3}Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado de 15-IX-79

^{5 4}Decreto y reglamento publicados en P.O. de fecha 19-IV-79

^{5 5}Todos estos decretos se publicaron en P.O. de fecha 22-IX-79

^{5 6}Decreto publicado en P.O. de fecha 1-VIII-79

^{5 7}Decreto publicado en P.O. de fecha 15-XII-79

truir casas habitación.⁵⁸

Respecto a otro tipo de actuaciones legislativas se encuentra que: El Estado de México acató el arbitraje del secretario federal del Trabajo y Previsión Social para el reconocimiento de los dos sindicatos universitarios que se han integrado en dicha entidad; el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma del Estado y el Sindicato Unico de Trabajadores y Empleados de dicha Universidad.⁵⁹

El Estado de Morelos llevó a cabo la reorganización de la Dirección de Trabajo y Previsión Social de conformidad con los términos de los artículos 523, 527, 528 y 529 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer un sistema conciliatorio que evite conflictos entre los factores de la producción: el capital y el trabajo; para intervenir en la revisión de los contratos colectivos y organizar el servicio estatal del empleo.⁶⁰

III. DERECHO PRIVADO

A. DERECHO CIVIL

CODIGO CIVIL

Fue reformado y adicionado el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en los siguientes capítulos: Autorización de actas del Registro Civil por los jueces especializados, en formas expresamente elaboradas para los diversos actos (nacimiento, adopción, matrimonio, divorcio, defunción) lo cual se hacía con anterioridad en libros por duplicado que se concentraban en una oficina central. Estas formas se microfilmán en lo futuro y de ellas se podrán expedir tantas copias como se soliciten o resulten necesarias. Además, de tales formas se obtendrán tres ejemplares, uno de los cuales se enviará al archivo de la oficina central, otro al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y uno más, con los documentos que le corresponda, quedará en el Juzgado del Registro Civil respectivo. Los jueces del Registro Civil podrán ser suplidos en sus funciones, por el más próximo a la delegación en donde se provoque la ausencia. La rectificación, modificación o aclaración de actas del Registro Civil podrá

⁵⁸ Decreto núm. 82 publicado en P.O. de fecha 1-VIII-79

⁵⁹ Publicado en P.O. de fecha 25-V-79, sección cuarta

⁶⁰ Reglamento publicado en P.O. de fecha 16-V-79

tramitarse administrativamente cuando se trate de errores meconográficos o datos de otra índole que no sean esenciales y que no afecten a su contenido.⁶¹

REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD

Se modificó asimismo el Código Civil en su título segundo relativo al Registro Público, tanto en lo que corresponde a su organización (arts. 2999 a 3004) como en las disposiciones comunes de los documentos registrables (arts. 3005 a 3017). En lo sucesivo sólo se registrarán los testimonios de escrituras o actas notariales u otros documentos auténticos; las resoluciones y providencias judiciales que consten de manera auténtica y los documentos privados que en esta forma fueren válidos, siempre que al calce de los mismos haya constancia de que el notario, el registrador público o el Juez de Paz, se cercioren de su autenticidad.⁶²

El Registro Público tendrá las siguientes secciones: propiedad inmueble; títulos inscribibles y anotables; operaciones sobre bienes muebles y registro de personas morales. El sistema registral ha quedado incluido en el Reglamento.

Ahora bien, siendo el Registro Público de la Propiedad la institución mediante la cual el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que conforme a la ley precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros; con el objeto de no demorar el despacho de los asuntos correspondientes y en virtud de que el reglamento del propio Registro está comprendido en el caso de referéndum facultativo a que se refiere la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se dio publicidad a la reglamentación organizativa de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad.⁶³ Siete secciones integran esta Dirección (jurídica; administrativa; de inscripción; de certificaciones e índices; de publicaciones y estadísticas; de implementación técnica y de actividades culturales, sociales y de difusión) aparte de una oficialía de partes y la biblioteca y archivo. Los ramos que abarca son: registro inmobiliario, registro mobiliario y registro de personas morales que llevará un folio diario de entradas y trámite, otro más de

⁶¹Decreto publicado en D.O. 3-I-79

⁶²La reforma incluye a las personas físicas o morales que puedan solicitar un registro o la calificación registral que proceda.

⁶³Reglamento publicado en D.O. de fecha 17-V-79

derechos reales y uno de índices. La reglamentación fija el procedimiento registral y la publicidad de las notificaciones y términos. En un capítulo final se comprenden los recursos admitidos en casos de suspensión o denegación del registro, los cuales tramitará la sección jurídica, que podrá revocar o modificar la determinación del registrador en sentido favorable a las pretensiones del interesado.

Dos de las entidades de la República reformaron sus respectivas leyes de organización y reglamentaria del Registro Público de la Propiedad y Civil, respectivamente. Baja California Norte, para integrar una dirección estatal y para establecer un nuevo sistema de inscripciones y expedición de copias⁶⁴ y el Estado de México para crear un Departamento Contralor de Oficialías del Registro Civil, para regular el control de los libros en donde se hagan los asientos y el de los apéndices de que constará cada libro. Se fijan reglas para la corrección de vicios o defectos en las actas y se indica cuáles podrán ser las únicas anotaciones marginales que se inscriban en los libros o apéndices.⁶⁵

El Estado de Baja California Sur, que hasta hace cuatro años tenía el carácter de territorio, adoptó el Código Civil del Distrito Federal para su régimen interno; pero se ha visto en la necesidad reciente de hacer modificaciones al referido Código, para aplicación directa de algunas instituciones locales. En esta ocasión, por disposición constitucional reformó el artículo 2137 del expresado cuerpo de leyes en materia de contratos, para permitir que se otorguen en documento privado, sin requisito de testigos y sin ratificación de firmas, los actos relativos a la enajenación de terrenos o casos que constituyan el patrimonio familiar de las personas de escasos recursos, hasta por un valor de cien mil pesos.⁶⁶

Por último, el Estado de Nuevo León reformó varias disposiciones de su Código Civil en el ramo del Registro Civil, para establecer un nuevo sistema de inscripciones y actas, que se integrarán en cuadernos controlados por una Dirección General. Se fijan asimismo sanciones para quienes incurran en faltas o quienes no cumplan con las obligaciones estatuidas y se da intervención al Ministerio Público para investigar la posibilidad de delitos en todos los actos del Registro Civil.⁶⁷

⁶⁴ Decreto núm. 129 publicado en el P.O. de fecha 20-VII-79

⁶⁵ Publicado en la Gaceta de Gobierno de fecha 26-VII-79, sección sexta

⁶⁶ Decreto núm. 139 publicado en el Boletín Oficial de fecha 31-III-79

⁶⁷ Reformas publicadas en P.O. de fecha 5-I-79. Decretos 209 y 210

B. DERECHO MERCANTIL

LEY MONETARIA

Fue reformada la Ley Monetaria para establecer modificaciones en las características de las monedas metálicas de cien, cincuenta, veinte, diez, cinco y un pesos, tanto en lo que atañe a su composición como a su peso y cuño. Asimismo se establece que las monedas de oro y plata que forman parte del sistema monetario legal, cotizarán en lo sucesivo su valor por el equivalente en pesos de su cotización diaria y no tendrán valor nominal, sino que expresarán su contenido de metal fino y tendrán poder liberatorio limitado. El Banco de México determinará diariamente la cotización de estas monedas con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas, quedando prohibida la imitación o reproducción total o parcial de monedas y billetes. Se faculta al Banco de México asimismo para sustituir los billetes que forman parte del sistema monetario.⁶⁸

MONOPOLIOS

El artículo 28 de la Constitución General de la República se contrae al combate de los monopolios en el país. La ley orgánica respectiva ha sido motivo de modificaciones para sancionar con fuertes multas (de cien mil a quinientos mil pesos) a quienes celebren convenios, contratos o cualquiera otra estipulación o exigencia para condicionar la venta de un producto a la adquisición de otro; para impedir la venta directa al público en exclusiva, en establecimientos comerciales o de servicios, de productos alimenticios o bebidas no alcohólicas para consumo humano, amparados por marcas cuyo uso corresponda a un solo productor o determinados productores; o cuando la venta de mercancías en nuevas variedades, presentaciones o envases, con mayor o menor contenido, implique ventaja exclusiva o indebida a determinado productor o comerciante, para concurrir al mercado.⁶⁹

⁶⁸ Decreto publicado en D.O. de fecha 7-I-80

⁶⁹ Decreto publicado en D.O. de fecha 8-I-80

REGISTRO PUBLICO DE COMERCIO

El Registro Público de Comercio, en México, es una institución de derecho mercantil, de carácter federal, que tiene aplicación en todo el territorio nacional. Tradicionalmente y por disposición expresa del Código de Comercio, este registro se lleva a cabo, entre otras, por las oficinas encargadas del Registro Público general de las entidades federativas, por lo que el ejecutivo federal ha expedido un nuevo reglamento, que tiene por objetivo organizar la publicidad a los hechos y actos jurídicos que, realizados por empresas mercantiles o en relación con ellas, precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros. Para el establecimiento de registros mercantiles en todo el país, se estará a lo dispuesto en el artículo 18 del Código de Comercio, pero a falta de disposición expresa, tendrán aplicación las normas de derecho común en cada entidad federativa.

El registro de los actos de comercio podrá realizarse mediante el sistema de libros o folios mercantiles, conforme lo impongan las necesidades de cada oficina y el correcto ajuste de las funciones registrales, en su doble aspecto, inmobiliario y mercantil. Cada volumen o folio deberá ser autorizado por el funcionario que, conforme a las leyes locales, tengan esa facultad.⁷⁰

C. PROCEDIMIENTO CIVIL

Solamente el Estado de Baja California Norte autorizó una reforma a su Código de Procedimientos Civiles de carácter sustancial y el de Durango modificó algunas disposiciones. El primero para otorgar a las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública, la misma intervención que otra parte cualquiera; sólo que no podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo y estarán exentas de prestar las garantías que el propio Código exija a las partes. Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes dentro de los límites de sus atribuciones. La intervención del Ministerio Público no tendrá lugar cuando en el procedimiento intervenga el Procurador General de Justicia del Estado o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación.

⁷⁰Reglamento del Registro Público de Comercio publicado en D.O. de fecha 22 de enero de 1979.

Han sido ampliadas las correcciones disciplinarias y las facultades de los jueces para hacer cumplir sus determinaciones a efecto de que dichas instituciones o dependencias no entorpezcan la marcha judicial.⁷¹

Otras modificaciones atañen a las actuaciones judiciales en días hábiles, menos sábados y domingos; a la abolición de las antiguas fórmulas que se consignaban en las sentencias; en lo que respecta a las notificaciones, en particular las personales y en lo que atañe a los principios de cosa juzgada y ejecución de sentencias.

El segundo hizo modificaciones en la forma de presentación del primer escrito o diligencia con que se inicie un proceso; aclaró los casos de procedencia por inhibitoria y facultó al juez para imponer sanciones en caso de interposición infundada de la misma. También facultó y amplió el capítulo de sanciones cuando se declare improcedente una recusación o se declare asimismo improcedente la declinatoria. Modificó los términos y el procedimiento tratándose de juicios sumarios de alimentos y estableció la obligatoriedad del otorgamiento de una pensión provisional, cuando proceda, al cónyuge que la requiera, durante la tramitación y resolución de un juicio de divorcio o de alimentos.⁷²

IV. DERECHO PENAL Y PROCEDIMIENTO PENAL

A. DERECHO PENAL

CODIGO PENAL

Interesantes en verdad han resultado las reformas que en el mes de diciembre hizo el Congreso Federal al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia de fuero federal. Enunciémoslas de manera sucinta :

1. En meses recientes la ocultación y el acaparamiento de artículos de consumo necesario provocó graves problemas de abastecimiento popular; ello ocurrió con el huevo, la leche, el azúcar y el frijol, fundamentalmente. Tal situación provocó fuertes debates en la Cámara de Diputados, que se resolvieron en reformas a diversos artículos de nuestro enjuiciamiento criminal, de tal modo que en lo sucesivo los actos u omisiones que afecten gravemente al consumo nacional se sancionarán

⁷¹Decreto número 127 publicado en el Periódico Oficial de fecha 20-VII-79

⁷²Decreto número 110 publicado en el Periódico Oficial de fecha 26-VII-79

con prisión de dos a nueve años y multa de diez mil a doscientos cincuenta mil pesos (200 a 10,000 francos). En este rubro se incluyen asimismo: los actos o procedimientos que eviten o dificulten la concurrencia en la producción o el comercio; la limitación de la producción; cualquier acuerdo o combinación de productores, industriales o comerciantes, para evitar la competencia entre sí y que provoque las alzas exageradas de precios; o la suspensión de la producción, procesamiento, distribución, oferta o venta de mercancías de primera necesidad. Cometan delito también, quienes envasen o empaquen mercancías en cantidad inferior a la indicada como contenido neto; la entrega dolosa de mercancías en cantidades menores a las convenidas; la alteración o reducción de las propiedades que las mercancías deben tener y la reventa a organismos públicos de productos adquiridos a un precio menor.

2.El gobierno actual, al realizar una revisión exhaustiva de la administración oficial anterior, encontró que varios funcionarios habían incurrido en el delito de peculado. El artículo 221 del Código Penal establecía que en los casos de enjuiciamiento por este delito, si el infractor devolvía los bienes indebidamente apropiados o su valor intrínseco, la responsabilidad se reducía a una simple amonestación y al impedimento de ocupar por algún tiempo puestos públicos. Se reformó no sólo la penalidad en lo que concierne a este delito, sino que el actual artículo 220 establece que comete el delito de peculado todo funcionario, empleado o encargado de un servicio público del Estado o descentralizado, que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto, dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa que pertenezca a la nación, a un organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, depósito o por otra causa. La pena será de uno o doce años de prisión y multa de mil a cien mil pesos.

3.En el mismo orden de ideas se reformó la fracción I del artículo 383 para estimar como delito de abuso de confianza el hecho de disponer o sustraer una cosa, su dueño, si le ha sido embargada y la tiene en su poder con el carácter de depositario judicial, o bien si la hubiere dado en prenda y la conservare en su poder como depositario a virtud de un contrato celebrado con alguna institución de crédito, en perjuicio de ésta.

4. También fue reformado el artículo 389 para disponer que se equipara el delito de fraude, el valerse del cargo que se ocupe en el gobierno, en una empresa descentralizada o de participación estatal, o en cualquiera agrupación de carácter sindical, o de sus relaciones con los

funcionarios o dirigentes de dichos organismos, para obtener dinero, valores, dádivas o cualquier otro beneficio, a cambio de prometer o proporcionar un trabajo, un ascenso o aumento de salario en tales organismos. La sanción será de seis meses a diez años de prisión y multa de cuatrocientos a cuatro mil pesos. Se espera evitar con ello la ilegal y funesta venta de plazas, que en las grandes empresas paraestatales o privadas ha constituido un negocio para muchos directivos y líderes sindicales.⁷³

LEY DE RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION

Todo ello llevó a la promulgación de una nueva ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados federales y altos funcionarios de los Estados de la República. En esta Ley se califican como delitos oficiales los actos u omisiones de dichos empleados o funcionarios, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, consistentes en: a) el ataque a las instituciones democráticas; b) el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; c) la usurpación de atribuciones; d) cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; e) las omisiones de carácter grave tratándose de las infracciones antes mencionadas; f) las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales; y g) los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes. La responsabilidad sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo o dentro de un año después. Se tendrá por exigida la responsabilidad a partir del momento en que las autoridades, los partidos políticos o las asociaciones políticas se dirijan en tal sentido a la Cámara de Diputados formulando la acusación correspondiente.⁷⁴

En relación con los Estados, el de Quintana Roo promulgó un nuevo Código Penal para los delitos que se inicien o cometan en su territo-

⁷³Publicado en los Diarios Oficiales de fechas 3, 5 y 7 de enero de 1980.

⁷⁴Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1980.

rio, así como los delitos permanentes o continuados cuando un acto cualquiera de ejecución se efectúe dentro del territorio estatal o cause efectos dentro del mismo; y cuando los sujetos activos del delito se encuentren en el territorio del Estado y no se haya ejercido acción penal en su contra en otras entidades cuyos tribunales sean competentes, por disposiciones análogas a las que contempla el Código que se examina. La novedad que introduce consiste en incluir un capítulo sobre la suspensión y privación de derechos y la suspensión o destitución de funciones y empleos, tratándose de cargos públicos. El libro segundo del Código, en su parte especial, incluye los delitos contra el Estado, los delitos contra la administración de justicia y los delitos contra la sociedad y la fe pública. Los otros delitos están comprendidos en los títulos generales.⁷⁵

El Estado de Colima reformó su Código Penal en el capítulo de los delitos por imprudencia, en particular los cometidos con motivo del tránsito de vehículos, para proceder, en casos de lesiones leves o daños en propiedad ajena, sólo a petición de parte, siempre que el presunto responsable no se hubiere encontrado en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes u otras sustancias que produzcan efectos similares. Se adicionó el delito ejecutado por pandillas y se amplió la penalidad en los delitos de corrupción de menores y los llamados delitos secuales. Se reformaron para comprender otras situaciones sociales específicas, los delitos de abandono de hijos y de cónyuge.⁷⁶

B. PROCEDIMIENTO PENAL

En esta materia sólo hubo movimiento en los Estados de la República. Baja California Sur por medio de acuerdo gubernamental expreso, puso en vigor un reglamento del patronato para reos liberados, a fin de coadyuvar en el proceso de readaptación social de los mismos, procurando su adecuado acomodo en la sociedad y prevenir la reincidencia. La asistencia del patronato se dejó facultativa tanto para quienes cumplan una sanción como para aquellos que se encuentren sujetos a suspensión condicional de la condena o a libertad condicional, sin perjuicio de la vigilancia que compete a la Dirección General de Prevención y

⁷⁵Se publicó en número extraordinario del Periódico Oficial del Estado con fecha 11-VII-79.

⁷⁶Decreto número 153 publicado en el Periódico Oficial de fecha 1o.-IX-79.

Readaptación social conforme lo previsto en la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la libertad.⁷⁷

Durango promulgó una Ley que crea los Consejos Tutelares para los Menores Infractores, cuando éstos infrinjan las leyes penales, los reglamentos de policía o cuando manifiesten otra forma de conducta que haga presumir, fundadamente, una inclinación a causar daños a sí mismos, a su familia o a la sociedad, y ameriten por lo tanto, la acción preventiva del referido Consejo Tutelar. De momento fueron establecidos dos centros, uno en la ciudad de Durango y otro en la ciudad de Gómez Palacio, dotados de talleres de oficios varios, de una amplia sección de psiquiatría, otra de trabajo social y otra de pedagogía. Se simplificó asimismo el procedimiento para evitar toda actitud represiva, a efecto de que el personal actúe con un criterio educativo y tutelar para lograr los fines de rehabilitación que se buscan.⁷⁸

Finalmente, el Estado de Jalisco promulgó una nueva Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad con el objeto de facultar a las autoridades penales la supervisión y control de cualquier tipo de privación de libertad, incluyendo aquellas que emanen de disposiciones administrativas, con el más estricto respeto a la autonomía municipal. Establece un sistema de tratamiento a toda persona que se encuentre dentro del ámbito del derecho penal, a base de programas de acción rehabilitatoria, participando en ello con la Federación y los Estados colindantes.⁷⁹

⁷⁷ Este reglamento se publicó en número especial del Periódico Oficial del Estado, con fecha 10-IX-79.

⁷⁸ Decreto número 109 publicado en Periódico Oficial de fecha 13-V-79.

⁷⁹ Decreto número 9999 publicado en Periódico Oficial de fecha 21-VI-79.