

I. DERECHO CONSTITUCIONAL

CONSTITUCION POLITICA

Delicada fue la situación económica del país durante todo el año de 1982; a la circunstancia de haberse resentido durante el año anterior una sensible baja en el precio de los hidrocarburos que obligó al gobierno no sólo a una reducción presupuestal sino a la negociación de nuevos y mayores préstamos concertados con bancos extranjeros, se unió una crisis financiera por amplias salidas de divisas al exterior, producto de la desconfianza que se apoderó de los sectores económicos más fuertes; así como de una mayor importación de materias primas necesarias para el desarrollo normal de la industria nacional y al afán de algunos de nuestros sectores de población por adquirir bienes suntuarios, muchos de ellos no producidos en el país. Todo ello condujo a tres devaluaciones de la moneda, la que en diez meses pasó de un tipo de cambio respecto del dólar, de veinticinco a veintisiete pesos durante los dos primeros meses del año, por un dólar americano, a ciento cincuenta pesos aproximadamente al finalizar diciembre último. Esta situación dio origen a una legislación fundamentalmente económica también, caracterizada como se habrá de examinar en el presente panorama, por una serie de modificaciones substanciales en materia financiera, e igual en otras que son básicas para el desenvolvimiento de la economía nacional, por lo que por esta razón y para no extendernos en la presentación que haremos, se atenderá esta vez con mayor amplitud a la legislación federal en relación con la legislación de los Estados, la cual concretaremos a lo estrictamente importante.¹

Las reformas constitucionales habrían de seguir, como es lógico suponerlo, el curso de los acontecimientos sociales que se sucedieron a lo largo del periodo que se reseña; de ahí varias de las reformas constitucio-

¹ Deseamos dejar constancia, por otra parte, que debido a la celebración de numerosos convenios llevados a cabo por el gobierno de la Federación con los gobiernos de los Estados de la República, prácticamente quedó anulada asimismo la legislación estatal, la que hubo de ser modificada en muchas de sus disposiciones administrativas, para hacerla congruente con dichos convenios.

nales que fueron promulgadas y que en orden cronológico son las siguientes:

1. Habiendo sido nacionalizada la banca, o estatizada como prefieren algunos comentaristas denominar al control de los bancos nacionales por el Estado, la primera modificación constitucional que se llevó a cabo fue la de adicionar un párrafo al artículo 28 para el efecto de que el servicio público de banca y crédito fuese prestado con exclusividad por el gobierno de la Federación a través de las instituciones que en su momento habrán de organizarse en los términos de una ley reglamentaria, por cuanto de momento ha sido preciso ir dictando las medidas indispensables para la liquidación de los bancos concesionados, ya que en lo futuro y en apoyo de políticas de desarrollo nacional, el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. Se mantuvo, sin embargo, intacta la estructuración jurídica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A. y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del gobierno federal, en particular el City Bank, Bank of America y el Chase Manhattan Bank y sus respectivas oficinas en el país.²

2. Se dejó asimismo como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el obligar al Ejecutivo Federal a presentar, por conducto del Secretario del Despacho correspondiente, las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto federales. Para esto se adicionó la fracción IV del artículo 74, modificándose el sistema anterior, que no requería de la presencia de los secretarios del Ejecutivo Federal al tener lugar la presentación de tales iniciativas, cada año.³

3. Muy interesante ha sido, a juicio de críticos y juristas, la adición al Título Cuarto de la Constitución Federal que se comenta, relativo a las responsabilidades que contraen los servidores públicos, comprendidas en los artículos 108 a 114, no sólo por haberse modificado entre nosotros el llamado juicio político, sino por haberse señalado que las constituciones de los Estados de la República deberán precisar, en igual forma que la federal, el carácter de *servidores públicos* de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en sus respectivas dependencias y en los municipios de cada entidad, encontrándose obligados a expedir las respectivas leyes reglamentarias sobre responsabilidad de funcionarios y

²Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (D. O.)* de 17-XI-82

³Decreto publicado en *D. O.* de 17-XI-82.

empleados, a quienes se sancionará, mediante el expresado juicio político, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. El procedimiento será autónomo y no podrá seguirse dos veces por una sola conducta. ⁴

4. Se reformó y adicionó el artículo 22 relativo a la prohibición de penas de mutilación e infamia, al igual que las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva y la confiscación de bienes, en el sentido de que no se considerará como confiscación de bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, el pago del impuesto o alguna multa. Tampoco se estimará confiscación el decomiso de bienes en caso de enriquecimiento ilícito.

En esta misma disposición se mantuvo la pena de muerte a los reos de delitos graves en el orden militar, ejecución sancionatoria que todavía existe en nuestro Código Militar.⁵

5. Al propio artículo 74 le fue adicionada una fracción, la V, como facultad adicional de la Cámara de Diputados, el declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito y para fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren. A su vez la Cámara de Senadores podrá, de conformidad con la fracción VII del artículo 76, erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.⁶

6. El artículo 134 se reformó a efecto de que los recursos económicos del gobierno federal y del gobierno del Distrito Federal, y de las administraciones públicas paraestatales, se administren con eficiencia, eficacia y honradez. Con tal finalidad en lo sucesivo las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de

⁴La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y se aplicarán sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. *D. O.* 28-XII-82

⁵Publicada dicha reforma en *D. O.* 28-XII-82. En materia de delitos políticos se prohibió también la pena de muerte, pero se dejó en los casos de traición a la patria en guerra extranjera y de los parricidas, incendiarios, plagiarios y salteadores de caminos.

⁶Adición publicada en *D. O.* de 28-XII-82.

servicios de cualquier naturaleza y las contrataciones de cualquier obra pública, se adjudicarán a través de licitaciones públicas y en las mejores condiciones que aseguren al Estado, en lo que respecta a precio, calidad, financiamiento y oportunidad. En leyes específicas deberán fijarse los procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que acrediten la economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones de contratación en beneficio del Estado.⁷

7. Se reformó el artículo 27 para incluir la denominación *servidores públicos*, así como la fracción VI del artículo 73 y dos párrafos de los artículos 94 y 97, concernientes al Poder Judicial Federal, que se examinarán en la voz respectiva.

ELECCIONES

Periodo de gran actividad electoral fue el año de 1982, pues a la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo se sumó la de algunos poderes ejecutivos y legislativos estatales y numerosos municipios de la República. Con tal motivo la Comisión Federal Electoral adoptó los siguientes acuerdos:

1. El relativo al registro de los candidatos a presidente de la República y de las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa al Congreso de la Unión, presentados por los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Popular, Socialista Unificado de México, Socialista de los Trabajadores, Revolucionario de los Trabajadores y Social Demócrata.⁸

2. Registro de las fórmulas de candidatos para la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional que presentaron los partidos políticos ya enunciados; estas fórmulas fueron registradas asimismo en las comisiones locales electorales.⁹

3. Cancelaciones de registros de candidatos de conformidad con lo que dispone el artículo 170 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, tanto para la elección de diputados de mayoría relativa como de representación proporcional.¹⁰

⁷ Reforma también publicada en *D. O.* de 28-XII-82.

⁸ *D. O.* de 5-IV-82.

⁹ *D. O.* de 5-IV-82.

¹⁰ *D. O.* de 14-VI-82.

4. Calendario de plazos para el desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral extraordinario de diputados al Congreso de la Unión, según el principio de mayoría relativa, por haberse anulado las elecciones en diferentes distritos electorales.^{1 1}

5. Resultados electorales proporcionados por los respectivos colegios electorales de la H. Cámara de Diputados y la H. Cámara de Senadores, correspondientes a las elecciones federales que tuvieron lugar el día 4 de julio de 1982.^{1 2}

6. Declaración sobre el Partido Revolucionario de los Trabajadores, en el sentido de que obtuvo su registro definitivo como partido político nacional, por lo que podrá gozar de las prerrogativas y privilegios que concede la ley electoral federal a los partidos políticos nacionales.^{1 3}

7. Declaración de cancelación del registro del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana por no haber obtenido la votación necesaria para su subsistencia de acuerdo con la ley federal electoral.^{1 4}

8. Declaración de que el Partido Social Demócrata ha perdido sus derechos y prerrogativas como partido político con registro condicionado por no haber cubierto los requisitos a que se contrae el artículo 34 de la ley electoral federal, al no haber obtenido en las elecciones que tuvieron lugar el 4 de julio de 1982 1.5. por ciento del total de las votaciones para las cuales se le había otorgado dicho registro condicionado.^{1 5}

Decreto mediante el cual fueron declaradas válidas las elecciones para presidente de la República celebradas el día 4 de julio de 1982 y electo como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el C. Miguel de la Madrid Hurtado, para el periodo que comprende del primero de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988.^{1 6}

^{1 1}D. O. de 8-X-82.

^{1 2}D. O. de 8-X-82.

^{1 3}D. O. de 25-X-82.

^{1 4}D. O. de 25-X-82.

^{1 5}Se aclara que este partido político solicitó la protección de la justicia federal interponiendo demanda en contra de la determinación de la Comisión Federal Electoral ante el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, del D. F., quien le negó todo derecho a la reclamación presentada y sobreescribió el juicio de amparo. D. O. 12-XI-82.

^{1 6}D. O. de 10-IX-82.

LEY DE AMPARO

Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política Federal. En el caso de esta ley se reformó la fracción II del artículo 124 en relación con los actos reclamados en un juicio de amparo en los cuales procede la suspensión, sea de oficio o a petición de parte, para disponer que se sigan perjuicios al interés social y en consecuencia no puede proceder tal suspensión, en los siguientes casos: cuando de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, o la producción y comercio de drogas enervantes; b) para evitar la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; c) para impedir el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad; d) para combatir epidemias de carácter grave al igual que el peligro que pueda representar para la población la invasión de enfermedades exóticas en el país; e) si se trata de entorpecer una campaña contra el alcoholismo o contra la venta de subsistencias que envenenen al individuo o degeneran la raza; y f) cuando se pretenda impedir el cumplimiento de órdenes militares.¹⁷

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES

Los partidos políticos que forman la Comisión Federal Electoral sugirieron la necesidad de varias reformas a esta ley, por cuyo motivo después de su aprobación en la mencionada Comisión, se solicitó a la Cámara de Diputados formulara una iniciativa, que modificada en algunos aspectos, concluyó en un Decreto en el que se aprecian como reformas substanciales las siguientes:

1. El derecho de los partidos políticos a nombrar un representante propietario y su respectivo suplente en las mesas directivas de cada una de las casillas que sean instaladas con motivo de cualquier elección, siempre que postulen candidatos cuya votación deba recogerse en la casilla correspondiente (artículo 38).

2. No podrá negarse a ningún ciudadano el registro en el padrón electoral; de ocurrir esto la persona a la que le sea negado dicho registro podrá solicitar a la Delegación Distrital que corresponda, del Registro Nacional de Electores, la aclaración de la negativa y en todo caso, si la con-

¹⁷Reforma publicada en *D. F.* de fecha 30-XI-82.

testación también fuese negativa, podrá hacer valer su inconformidad ante la Comisión Federal Electoral, en los términos de ley (artículo 132).

3. Asimismo los partidos y las asociaciones políticas pueden solicitar cualquier aclaración respecto a la formación de las listas electorales, para que aquellas personas que deban ser excluidas debido a incapacidad, inhabilitación, fallecimiento o cualquiera otra razón legal que les impida ser electos (artículo 151).

4. Las candidaturas a presidente de la República sólo se podrán registrar ante la Comisión Federal Electoral; las de senadores y diputados por el principio de mayoría relativa pueden ser registradas ante dicha Comisión o ante los comités distritales electorales respectivos. Las listas regionales de candidatos a diputados por representación proporcional sólo podrán registrarse ante la Comisión Federal Electoral o los comités de las cabeceras de circunscripción plurinominal (artículo 165).

5. Pueden ser substituidos los candidatos de los partidos políticos, siempre que la substitución y registro se haga dentro de los plazos establecidos por la ley. En caso de fallecimiento, de inhabilitación o incapacidad de un candidato, sobrevenida con posteridad al cierre del registro, se someterá el caso de substitución a la Comisión Federal Electoral la que resolverá si la solicitud se presenta con anterioridad a la elección, en un término improrrogable de treinta días calendario. Asimismo un candidato puede solicitar la cancelación de su registro por cualquier causa personal, si lo hace en un periodo de quince días siguientes a la publicación que haga la Comisión Federal Electoral.¹⁸

6. Los recursos de protesta se entregarán por escrito al secretario de una casilla, acompañados de las pruebas documentales correspondientes (artículo 191).

7. Finalmente, fueron modificadas las secciones A, B y C del artículo 225, así como los artículos 226 a 230, relativos a los recursos de aclaración, protesta, revocación, revisión y queja, contenidos en el primero de dichos artículos mencionados, incluyéndose el procedimiento para cada caso, en los restantes. Fueron derogados los artículos 38 y segundo pá-

¹⁸La negativa de registro de una candidatura puede intentarse también mediante recurso de revocación, presentado al efecto el partido político que la proponga la solicitud respectiva si así lo prefiere. En cualquier otro caso sólo procede el recurso de revisión ante la comisión local electoral. Cuando se acceda a una cancelación o substitución, las boletas ya impresas serán substituidas conforme lo acuerde la Comisión Federal Electoral (arts. 171 a 179).

rrafo del artículo 153. Con base en estas reformas se desarrolló todo el proceso electoral federal que tuvo lugar en el año que se informa.¹⁹

LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XVIII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

La estatización de la banca mexicana dio motivo a múltiples reformas y modificaciones a tales reformas, así como a la aparición de nuevas disposiciones que examinaremos en el capítulo correspondiente al derecho económico, pero por tratarse de una ley reglamentaria de una disposición constitucional, independiente de su mención en dicho capítulo, estimamos que el lugar para su información es en esta sección. De acuerdo con la nueva legislación bancaria corresponderá al Banco de México determinar el valor relativo de la moneda extranjera con apoyo en los siguientes factores y criterios: a) mantener el equilibrio de nuestra balanza de pagos, b) procurar el desarrollo del comercio exterior del país; c) el sostenimiento de un nivel adecuado de las reservas internacionales de divisas, d) vigilar el comportamiento del mercado de divisas; e) obtener las divisas que sean necesarias para el pago de los compromisos internacionales contraídos; f) atender todo lo relativo al comportamiento de los niveles de precios y de las tasas de interés, tanto en el orden interno como en el externo; y g) buscar que haya equidad entre acreedores y deudores de obligaciones denominadas en moneda extranjera y que sean pagaderas en el territorio nacional. La valoración de los factores y criterios antes expresados tiene por objeto promover un desarrollo equilibrado en nuestra nación, al igual que el aseguramiento de realización de los planes de desarrollo que se implanten, con búsqueda en todos sus aspectos, de actuar con estricta justicia social.²⁰

LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO

Idéntico criterio al que hemos expresado obligó a una reforma a la ley que comentamos, con el objeto de que el Banco de México emita bonos de renta fija en los términos del artículo 24 de la misma²¹ así

¹⁹Las reformas se publicaron en *D. O.* de 6 de enero.

²⁰Publicada en *D. O.* de 27-XII-82.

²¹El objetivo de la reforma fue la posibilidad de que el Banco de México estuviese capacitado para emitir un nuevo tipo de valores denominados CETES (Certificados de la Tesorería de la Federación).

como otros valores a cargo del gobierno federal, ajustados a estas reglas. que sean títulos de crédito al portador; que su valor nominal sea de diez mil pesos o múltiplos de esta cantidad y que otorguen a sus tenedores el derecho a una renta fija por tiempo indefinido, la que se determinará aplicando al valor que se fije a los bonos, un porcentaje que en ningún caso será superior al 6 por ciento anual. La renta será pagada periódicamente sin que los intervalos entre cada uno de los pagos excedan de un año, facultándose al emisor para redimir en cualquier tiempo los valores en circulación conforme a un procedimiento que se estructura en la propia disposición legal.²²

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 EN MATERIA MINERA

Esta ley se promulgó con fecha 22 de diciembre de 1975 y entró en vigor el 20 de febrero de 1976, aun cuando su aplicación tuvo lugar de hecho hasta la publicación del reglamento correspondiente el 30 de diciembre de este último año. En las consideraciones que hace el ejecutivo federal manifiesta que la experiencia adquirida en un periodo de cinco años ha permitido conocer los problemas que se han presentado para su cumplimiento, por cuyo motivo se hace necesaria una modificación en varias de las disposiciones que contiene, en las materias siguientes: a) acreditar documentariamente las concesiones con el objeto de conocer si los programas de trabajo que fueron proyectados han sido o no cumplidos y las formas en que se haya llevado a cabo la exploración y explotación de los fondos mineros (artículo 26); b) de modificarse el programa de exploración por alguna circunstancia ineludible, será necesario presentar solicitud acompañando el nuevo programa que se proyecte, suscrito por perito autorizado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Minas y Energía), con demostración de que técnica y económicamente se justifica el cambio que se proponga (artículo 86); c) si las condiciones de los trabajos lo exigen podrán expedirse nuevos títulos de concesión minera por una sola vez y por un área no mayor de la estipulada en el artículo 35 de la ley, las solicitudes y autorizaciones las tramitará la Dirección General de Minas (artículos 98, 99 y 101); y d) los plazos para realizar los trabajos de investigación y reconocimiento preliminares, de topografía y estu-

²²El decreto se publicó en *D. O.* de 5-I-82.

dios geológicos; de exploración, construcción de vías de transporte e instalaciones conexas, quedarán sujetos a periodos fijos y los beneficiarios de las concesiones presentarán informes a la conclusión de cada labor (artículos 222 a 259)^{2 3}

PODER JUDICIAL FEDERAL

El nombramiento de los magistrados de circuito, tanto unitarios como colegiados, así como el de los jueces de distrito, se hacía con anterioridad por un término de cuatro años, pasado el cual si el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo estimaba conveniente, les asignaba el cargo en forma definitiva y hasta cumplir setenta años de su edad. La disposición constitucional ha sido reformada y en la actualidad de conformidad con la base 4a. contenida en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, tanto unos como otros durarán en su cargo solamente seis años, pudiendo ser reelectos al concluir dicho periodo. Se presupone la prolongación de estos periodos cuando la Suprema Corte lo estime apropiado y según la conducta asumida por jueces y magistrados.

Igualmente fue reformado el artículo 127 constitucional a efecto de que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, junto con el presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la unión, esto es, los representantes de los tres poderes federales, reciban una remuneración adecuada e irrenunciable, por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.^{2 4}

I I. DERECHO ADMINISTRATIVO

A) GENERAL

ADMINISTRACION PUBLICA

Consignamos en cuatro apartados las reformas substanciales y complementarias que se hicieron a la administración pública de la Federación durante el año de 1982, a saber:

²³Debe aclararse que las inversiones efectuadas al amparo de las autorizaciones que se hayan otorgado con carácter provisional serán tomadas en cuenta en los términos que senala el artículo 98 de la propia ley siempre que se ajusten al programa de exploración consignado en el título. Esta ley fue publicada en *D. O. de 30-XII-82*.

²⁴Decreto publicado en *D. O. de 28-XII-82*.

1. La Ley Orgánica fue reformada casi a principio de año para facultar al presidente de la República el convocar a reuniones a los secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, en los casos en que resulte necesario definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias. Se trata de reuniones de pequeños gabinetes integrados por secretarías afines a un determinado ramo, como el gabinete económico, el social, el educativo, el de comunicaciones y transportes, etcétera (artículo 6o.). Por otra parte se obligó a las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, a conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de sus metas y objetivos de planeación nacional, estableciera el presidente de la República (artículo 9o.). Se transformó el Departamento de Pesca en Secretaría de Pesca y se le asignaron atribuciones específicas (artículos 26, 43 y 46 a 49). A la Secretaría de Relaciones Exteriores se otorgaron atribuciones para el control y administración de las propiedades de la Nación en el extranjero y para conceder a extranjeros licencias y autorizaciones para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones (artículo 28 fracciones II y V). Asimismo se otorgaron facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto en varias actividades (artículo 32).²⁵

2. Nuevas reformas y adiciones fueron hechas a la Ley Orgánica para incluir al Procurador General de la República en reuniones de algunos de los sectores ministeriales (artículo 6o.); para designar secretarios técnicos en cada sector que se integre (artículo 7o.); para designar coordinadores en cada sector (artículo 8o.) y para cambiar adscripciones y nombres de algunas de las secretarías de Estado (artículos 9o. y 26). Se facultó además al presidente de la República para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y en determinados casos con los municipios (artículo 22) y en los casos que lo determine la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de reciente creación, proporcionarle informes, datos, cooperación técnica o de otra

²⁵Entre las nuevas facultades asignadas a esta dependencia oficial encontramos las siguientes: formular y coordinar la ejecución de programas regionales y especiales; verificar la inversión de los subsidios que otorgue la Federación; establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones y desarrollo de personal. La publicación del decreto respectivo se hizo en *D. O.* de fecha 4-I-82.

naturaleza administrativa, a cualquiera dependencia estatal o paraestatal.²⁶

3. A partir del año 1977 se asignó a la Secretaría de Programación y Presupuesto el control y vigilancia de las entidades que integran la administración pública paraestatal. Entre las más importantes funciones que se le asignaron se encuentra la de constituir un Registro de todos los organismos descentralizados, empresas y fideicomisos creados para cumplir diversas finalidades. Ahora bien, debido a las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, varias empresas y fideicomisos pasaron a formar parte de distintas Secretarías de Estado a las cuales estaban asignadas, y para cubrir las deficiencias que se han presentado, se elaboraron bases para un nuevo Registro Nacional de dichos organismos descentralizados (en número de 75), incluyendo tres más en proceso de liquidación; de las empresas de participación estatal mayoritaria (en número de 486, más 49 en proceso de liquidación por incosteabilidad económica); las empresas de participación estatal minoritaria (en número de 40 más 9 en proceso de liquidación) y los fideicomisos (incluido el Fondo de Cultura Económica que pasó de empresa a fideicomiso y que suman 142 más 46 en proceso de extinción). Se acordó la fusión de algunas empresas y la transferencia de otras a Estados de la República, incluido el capital suscrito por el gobierno federal.²⁷

4. Ha sido responsabilidad de la administración pública federal la satisfacción de las demandas nacionales y la protección de los intereses colectivos. Lo anterior ha hecho imprescindible la prestación de determinados servicios, la prosecución de acciones y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros; y para lograrlo el ejecutivo federal promulgó un decreto por el cual todas las dependencias y entidades, por conducto de sus titulares y funcionarios en ejercicio con facultades delegadas, tuvieron que elaborar un informe de los asuntos de su competencia que se encontraban en trámite, a fin de que, al cambio de gobierno, los nuevos encargados estuviesen al corriente de tales asuntos.²⁸

²⁶El decreto que modificó denominaciones de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Desarrollo Urbano y Ecología, Comercio y Fomento Industrial y creó la de Contraloría, fue publicado en *D. O.* de 29-XII-82.

²⁷Acuerdo publicado en *D. O.* de 15-XI-82.

²⁸Decreto publicado en *D. O.* de 22-XI-82.

AMBIENTE

Una ley federal de interés social sobre esta materia fue promulgada también al inicio del año sobre el que se informa. Su objetivo: la protección atmosférica; del agua; del medio marino; de los suelos; de los efectos de la energía térmica, radio y vibraciones; de los alimentos y bebidas; de los efectos que puedan producir las radiaciones ionizantes; para establecer los procedimientos adecuados tendientes a prevenir y controlar cualquier contaminación. La función, que se encontraba asignada a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y que ha sido transferida con motivo de la reagrupación ordenada por la Ley de la Administración Pública Federal a la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, incluye el conjunto de medidas y actividades tendientes a lograr que los elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre; físicos, químicos o biológicos, que propicien la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos, se mantengan en condiciones propicias, para lo cual deberá hacerse un uso y explotación racionales de los recursos y bienes naturales y asimismo tomarse las medidas necesarias para preservar el ambiente en que se desarrollan dichos organismos vivos. La presencia de uno o más contaminantes o de cualquiera combinación de ellos que perjudique o resulte nociva para la vida, la salud y el bienestar humano; para la flora o la fauna; que degrade la calidad del aire, del agua, del suelo o de los bienes y recursos en general, será motivo en lo sucesivo de vigilancia, inspección y aplicación de medidas para la conservación de un medio ambiente aceptable, que no altere o afecte la salud humana. Al efecto se crean en la ley varios ecosistemas, (o sean unidades básicas de interacción de los organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un espacio determinado), que permitan la inmediata restauración de las actividades que causen deterioro del ambiente.²⁹

ARCHIVO CONTABLE

En atención a que los archivos contables no han funcionado adecuadamente, pues las dependencias y entidades de la Federación no proporcionaban la información requerida para su control y trámites normales, se dispuso por una parte, la reorganización de los sistemas de operación de archivos con el propósito de responsabilizar a quienes manejen la do-

²⁹Esta ley fue publicada en *D. O.* de fecha 11-I-82.

cumentación contable de su oportuna entrega de manera completa y acorde con la ley; por la otra, integrar la memoria histórica del país con tal documentación.^{29 bis}

BIENES NACIONALES

Una nueva Ley General de Bienes Nacionales, que abrogó la publicada en 23 de diciembre de 1968, fue promulgada al finalizar el año de 1981, motivo por el cual no quedó comprendida en el panorama correspondiente a ese año, ya que su publicación se hizo hasta el mes de enero de 1982. Las características de la nueva legislación, aparte de incluir entre los bienes muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles (como documentos, expedientes de oficinas, manuscritos, incunables, ediciones, libros, mapas, planos, etcétera, las colecciones de esos bienes, piezas etnológicas y paleontológicas, archivos, fonograbaciones, cintas magnetofónicas, así como cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o al patrimonio de los organismos descentralizados. Incluye también las que corresponden a una nueva clasificación de los bienes que pueden pasar al dominio público; y al enriquecimiento del patrimonio nacional cuando se estime que algún bien de valor especial deba formar parte del mismo. Por ello se dispone que quedan sujetos a las disposiciones de la ley y sus reglamentos, los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales, así como la ejecución de las obras de construcción, reconstrucción, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que sobre ellos se realicen, sin perjuicio de las disposiciones que tengan relación con tales obras y a que se contrae en particular la Ley de Obras Públicas. Las adquisiciones o enajenaciones onerosas de inmuebles, que se celebren, se pagarán de un fondo especial que habrá de integrarse y que se aplicará al financiamiento de los programas de desarrollo inmobiliario que realice el gobierno federal.³⁰

^{29 bis} Para el último efecto enunciado se dispuso que sea la Secretaría de Gobernación la que, a través del Archivo General de la Nación, haga la selección del material que deba integrar la expresada memoria histórica, a fin de evitar la innecesaria acumulación de documentos carentes de valor. El acuerdo respectivo se publicó en *D. O.* de 12-XI-82.

³⁰ Es importante anotar que en lo sucesivo los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal deberán tomar debida nota de los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes, a fin de tener un estricto control de aquellos que por algún motivo pasen a dominio privado, si no se han llenado todos los requisitos legales establecidos. La ley se publicó en *D. O.* de 8-I-82.

CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor fue adicionada con importante artículo (29 bis) para que los sistemas de comercialización integrados por grupos de consumidores que constituyan un fondo común destinado a la adquisición de determinados bienes y servicios, puedan ponerse en práctica, si satisfacen estos requisitos: que los bienes objeto de la comercialización sean bienes muebles o servicios turísticos; que el administrador de los fondos sea una persona moral constituida conforme a la Ley de Sociedades Mercantiles; que la empresa acredite la suficiente capacidad económica, financiera y administrativa, en los términos que fije la Secretaría de Comercio; que los grupos se integren por un determinado número de consumidores y sus aportaciones mensuales sean equivalentes al precio del bien o servicio, dividido entre el número de mensualidades correspondientes; que los cargos al consumidor se limiten a una cuota de inscripción y a un porcentaje del valor del bien o servicio turístico y la admisión de consumidores se formalice mediante contratos individuales, en cuyos contratos se establecerá el derecho a retirarse del grupo y a recuperar las aportaciones efectuadas; y que sean precisos los procedimientos de adjudicación de los bienes.³¹

En el Reglamento respectivo se fijó el sistema de comercialización, el cual sólo podrá ponerse en práctica tratándose de bienes muebles, vehículos automotores, maquinaria y equipo agrícola o industrial, equipos propios para actividades profesionales y técnicas y enseres necesarios para el hogar. La constitución de los grupos deben reunir como requisito que se hayan admitido por la empresa administradora tantos solicitantes como integrantes del mismo tenga el plan de su formación, y que dicha admisión sea notificada a cada solicitante, con indicación de la fecha, lugar y hora, en que tendrá verificativo la primera reunión. Los demás capítulos reglamentarios contienen la fijación de las aportaciones y cuotas de los integrantes de cada grupo: la forma de adjudicación de los bienes; el manejo de fondos; la liquidación de los grupos y las sanciones y recursos administrativos que procedan por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.³²

³¹La reforma a la ley con la adición del artículo 29 bis y sus fracciones se publicó en *D. O.* de 7-I-82.

³²El Reglamento correspondiente fue publicado en *D. O.* de 7-VI-82.

DERECHOS DE AUTOR

Fue reformada la Ley Federal de Derechos de Autor en varios artículos para permitir la transmisión de tales derechos por cualquier medio legal, de acuerdo a los convenios y tratados internacionales vigentes; para aclarar y extender la duración de los derechos de autor a cincuenta años después de su muerte; para fijar los derechos de grabación de cualquiera obra; para precisar los derechos tratándose de anuncios publicitarios; para ofrecer una mejor definición de artista e intérprete, separando ambas; y para la recaudación y entrega a los socios de una sociedad de autores, de las percepciones pecuniarias que les correspondan provenientes de sus derechos.³³

Con la finalidad de quedar aclaradas algunas interpretaciones que fueron dadas durante el año a las anteriores modificaciones y adiciones a la Ley Federal de Derechos de Autor, la Secretaría de Educación Pública dio a conocer por publicación oficial un acuerdo en el que se fijaron los siguientes criterios: a) La titularidad de los derechos de autor sobre las obras intelectuales y artísticas producidas por dicha Secretaría con la colaboración especial y remunerada de varias personas, corresponderá a la entidad productora; b) la titularidad de obras que no se encuentren en este caso porque en el proceso de creación los autores no perciban remuneración por su actividad creadora, corresponderá a dichos autores, y c) para el uso comercial de las obras será necesario cerciorarse de la existencia de autor u obtener la autorización correspondiente del mismo, en la inteligencia de que dicho uso generará en favor del autor, el pago del derecho patrimonial que proceda. Se faculta a la Dirección General de Derechos de Autor para que aclare cualquier duda o interpretación jurídica que se solicite.³⁴

DESARROLLO URBANO

De acuerdo con lo que señala la Ley General de Asentamientos Humanos, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano debe estar sometido a un proceso permanente de análisis de todas las acciones y medidas requeridas para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país; para lograr lo anterior es nece-

³³Estas reformas y adiciones se publicaron en *D. O.* de 11-I-82.

³⁴El acuerdo se publicó en *D. O.* de 3-XI-82.

sario atender los cambios que requieran las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social y de manera especial en materia demográfica que provoca nuestro incremento poblacional, a fin de que los asentamientos humanos se ajusten a los programas del Plan Nacional. Con este motivo se elaboró un proyecto de modificaciones al mismo en lo que concierne a los programas nacionales de ecología urbana y de vivienda, publicándose un decreto relacionado con la ubicación geográfica de dichos programas, los cuales permitirán afrontar la problemática intraurbana y apoyar a las autoridades locales para su correcta atención en los expresados ramos. Con tal propósito se establecerán convenios con aquellos Estados y municipios que lo exijan, para coordinar los multicitados programas con otros nuevos sobre administración del desarrollo urbano y la integración urbana en zonas de acción concertada.³⁵

EDUCACION PUBLICA

En esta materia fueron dictadas interesantes resoluciones; se resumen las de mayor importancia, ajustándolas a las disposiciones respectivas:

1. Los planes de estudio de educación media básica y enseñanza secundaria vigentes desde el año escolar que se inició el mes de septiembre de 1974 obligaban al aprendizaje de una lengua extranjera. Sin desatender este aspecto educativo se ha pensado que en algunos casos resulta indispensable el aprendizaje de una lengua vernácula además del español, ya que en las regiones de fuerte concentración indígena, aún se hablan los idiomas nativos y en otras se desconoce el español. Con tal motivo se modificó la terminología del plan para hacer obligatorio el aprendizaje de una lengua extranjera o de una lengua adicional al español.³⁶

2. Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública se fijó como regla educativa destinada fundamentalmente a las escuelas primarias y secundarias con posterioridad a su creación el año de 1926, el establecimiento de cooperativas escolares cuyas finalidades fuesen propiciar el desenvolvimiento psicosocial del educando, mediante la promoción de actividades de solidaridad, ayuda mutua, cooperación y respon-

³⁵Para lograr los objetivos señalados fue necesario también hacer algunas modificaciones a los programas de dotación de infraestructura de apoyo a comunidades y parques industriales pesqueros y al de apoyo a puertos industriales. El decreto se publicó en *D. O.* de 14-XI-82.

³⁶Publicado en *D. O.* de 26-III-82.

sabilidad, en tareas de beneficio individual y colectivo, así como facilitar la asimilación teórica y experimentación práctica de principios básicos de convivencia social, de igualdad, democracia, comunidad de esfuerzos y de espíritu de iniciativa.

Las cooperativas escolares han funcionado por más de sesenta años con eficacia educacional, pero sus actividades concretas han sido varias veces modificadas. En el año que se examina fue publicado un nuevo reglamento con el propósito de que, además de los fines antes expresados, se desarrollaran en los educandos hábitos de cooperación, previsión, orden y disciplina, favoreciéndose de esta manera el proceso de autoaprendizaje funcional y vincularlo a la realidad de su medio ambiente, a través de actividades productivas. El reglamento clasificó las cooperativas escolares en dos tipos: de consumo y de producción y ajustó sus capítulos en los aspectos de constitución, registro, órganos de gobierno y control, distribución de responsabilidades de los propios educandos y causas de liquidación, más un capítulo de sanciones.³⁷

3. En vista del alto crecimiento que ha registrado el ciclo de bachillerato en el país, y estimándose que actualmente integra una fase de la educación esencialmente formativo, que debe ser integral además de propedéutico, de modo que constituya un ciclo con objetivos propios destinados a impartir conocimientos y desarrollar habilidades que proporcionen al educando una visión universal, vinculada a la vez con la realidad del país; se modificó en su integridad el plan de estudios de este ciclo con materias que conforman un "tronco común" y materias optativas relacionadas con el ciclo de educación superior y profesional.³⁸

4. En el mes de mayo del año que se informa fueron creados centros de capacitación tendientes a vincular la educación terminal con el sistema de bienes y servicios sociales, nacionalmente necesarios. Para facilitar el desempeño de sus actividades fue creada a su vez una Unidad Coordinadora cuyas funciones serán organizarlos, operarlos y supervisarlos, evaluando el trabajo que realicen en cada región del país donde se han establecido y promoviendo el desarrollo de la capacitación para

³⁷Para aclaración: las cooperativas escolares de consumo son las organizadas para la adquisición y venta de materiales didácticos, útiles escolares, vestuario y alimentos; las de producción son las organizadas para administrar y explotar talleres, instalaciones y herramientas, con el objeto de elaborar productos. El Reglamento se publicó en *D. O.* de 23-IV-82.

³⁸*D. O.* de 28-V-82.

el trabajo y la investigación, en forma coordinada con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.³⁹

5. Tomando en cuenta los avances en el campo de la pedagogía y la psicología, es indudable que la educación primaria propenda a obtener el máximo aprovechamiento del educando en el marco de su evolución psicosocial, para lo cual los conocimientos que se impartan deben estar relacionados de modo permanente con la realidad nacional. Para adecuar la labor docente a estos objetivos, fueron modificados los programas del primero y segundo grado, integrándose núcleos cuya unidad y módulos converjan en actividades adecuadas a la edad del educando.⁴⁰

6. Fue substituido por otro el reglamento interior del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, para desarrollar e impulsar las investigaciones científicas en este campo; impartir enseñanza superior a nivel de maestría y doctorado; formar especialistas en la investigación científica de la antropología social y patrocinar actividades académicas en su campo propio.⁴¹

7. Y un reglamento más para la organización y funcionamiento de las escuelas secundarias técnicas fue promulgado, en las que se brinda al educando una formación tecnológica aparte de la propiamente académica, para facilitar su incorporación al trabajo productivo y permitirle la continuación de sus estudios en centros de educación superior.⁴²

ESTADISTICA

La Ley de Información Estadística y Geográfica, con vigencia mayor de un año, carecía de reglamento. A efecto de subsanar esta deficiencia fue publicado éste con el propósito de cohonestar el servicio de información estadística y geográfica con las actividades técnicas que realizan las unidades administrativas correspondientes en cada dependencia oficial. Como dicha información debe sujetarse a regulaciones especiales, tratándose de la divulgación de datos estadísticos o de información geográfica, exceptuando los informes cuantitativos y cualitativos que se estimen confidenciales, las reglas establecidas comprenden: a) la forma en que se proporcionará al público usuario tal información; b) la publica-

³⁹D. O. de 15-VII-82.

⁴⁰D. O. de 13-X-82.

⁴¹D. O. de 22-XI-82.

⁴²D. O. 3-XII-82.

ción y edición de la misma; c) las restricciones a los particulares para publicar dicha información por su cuenta; d) la obligación en toda mención que se haga a tal información, de las fuentes de donde provenga; e) los métodos de captación, producción, edición e impresión de estadísticas o información geográfica; f) la posibilidad de firmar contratos con personas o entidades públicas o privadas para la realización de trabajos específicos; y g) la protección a los derechos de propiedad que las diversas unidades tengan sobre la información que proporcionen a particulares, empresas o instituciones contratantes.⁴³

FONDO NACIONAL DE SOLIDARIDAD

La expropiación de la banca privada dio origen a una expresión de solidaridad con el gobierno federal por parte de diversas personas y grupos e instituciones de los sectores, social, público y privado, quienes ofrecieron aportaciones, tanto en moneda nacional como en divisas extranjeras, destinadas a la amortización de la posible deuda pública y la indemnización que corresponda pagar con motivo de tal expropiación. Con base en esta actitud se creó un Fondo Nacional de Solidaridad, administrado por un Consejo que integran los secretarios de Gobernación, Hacienda y Programación y Presupuesto, el cual manejará a través de una cuenta especial que fue abierta en el Banco de México, tales aportaciones.⁴⁴

Al once de noviembre de 1982 estas aportaciones, según estado de cuenta publicado, arrojaba un total de \$834,706,352.52⁴⁵ pero recientemente alcanzó la suma de \$1,773,400.00 en números redondos, modificándose su destino, pues en lo futuro se aplicarán las cantidades que se recauden a actividades agropecuarias urgentes, de los sectores ejidales preferentemente.

IMPORTACION

El gobierno federal había otorgado tanto a empresas públicas como

⁴³El reglamento fue publicado en *D. O.* de 3-XI-82.

⁴⁴El acuerdo que creó el Fondo se publicó en *D. O.* de fecha 20-IX-82.

⁴⁵Este estado de cuenta fue publicado en *D. O.* de fecha 11-XI-82, pero cabe hacer una aclaración: aun cuando se dijo que las aportaciones serían para amortizar la deuda pública, se facultó al Consejo para darles aplicación oportuna en la forma que estimara conveniente.

privadas facilidades para importar materias primas o insumos, maquinaria, herramientas o equipo adicional a las instalaciones industriales establecidas en el país, reduciendo los requisitos exigidos, ello en compensación al hecho de haber rechazado el ingreso al GATT (Acuerdo Internacional sobre Aranceles y Comercio). En vista de la grave situación económica en que se ha encontrado México en el año de 1982, ha sido necesario dictar un acuerdo para sujetar a permisos previos la importación de cualquiera mercancía y a restringir aún en las zonas fronterizas con los Estados Unidos de América, en las cuales se permitía la libre introducción de éstas, o en zonas consideradas de excepción. Se han permitido únicamente las importaciones de artículos amparadas con la franquicia de pasajero, las de alimentos con franquicia en las zonas libres, y las que introduzcan los turistas que regresen del extranjero, cuyo valor no exceda de cinco mil pesos.⁴⁶

INVENCIONES Y MARCAS

Fueron reformados diversos artículos del Reglamento de la Ley de Invenciones y Marcas en las siguientes materias: a) cuando se exhiban documentos en idioma diferente al español, para que éstos sean acompañados de la traducción certificada por perito traductor facultado por autoridad competente; b) cuando el solicitante de patentes, marcas o demás actos regulados por la ley sea una persona moral extranjera que actúa por conducto de mandatario; el poder debe estar legalizado por las autoridades diplomáticas o consulares en los términos que establecen las leyes respectivas; c) para la aprobación de cesiones o trasmisiones, entre vivos o por vía sucesoria; d) para la comprobación de causahabiente tratándose de personas físicas o morales que soliciten una patente de invención y no sean el autor de ella; e) en los casos de utilización permanente de una invención, para facilitar los procesos correspondientes cuando el abastecimiento no sea nacional; y f) para el trámite de solicitudes que requieran inscripción en el Registro Nacional de Transferencia Tecnológica.⁴⁷

⁴⁶El acuerdo correspondiente se publicó en *D. O.* de 20-XII-82.

⁴⁷En el decreto se incluyen algunos productos y servicios que pueden ser motivo de explotación especial cuando se trate de patentes de transformación, siempre que el registro se limite al área industrial a la cual estén relacionados dichos productos y servicios. El decreto fue publicado en *D. O.* de 10.-IX-82.

MUSEOS

Fueron creados dos nuevos museos nacionales, el de arte y el de culturas populares. El primero obedeció al deseo de contar con una institución de esta índole que reúna, conserve y difunda obras artísticas de significación e importancia, cuya exhibición las haga accesibles al público en general, así como para fomentar el gusto y el interés de la obra artística de autores y temas mexicanos, como medio de fortalecer la identidad nacional. El segundo se estableció con la finalidad de proteger y acrecentar los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la Nación y hacerlo accesible a la colectividad. En este último han quedado comprendidas todas las manifestaciones de nuestra cultura popular y el fomento de las actividades creativas que fortalezcan la identidad nacional. Se incluye la reglamentación interna a la que habrán de sujetarse ambos museos, sus funciones, sus objetivos, la integración de sus respectivos Consejos Consultivos y su integración en la Dirección General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.⁴⁸

PUBLICACIONES Y REVISTAS

Gran revuelo social provocó la publicación de un decreto por el cual se modificaba el nombre del Reglamento sobre Publicaciones y Revistas para quedar como Reglamento de Publicaciones y de Objetos Obscenos.⁴⁹ El objetivo ha sido, según las consideraciones expuestas, tutelar las buenas costumbres y la moral y prevenir un mal público como lo es la literatura obscena (para) beneficio de toda la población, y en esa virtud, el orden público y el interés social, se tomó en cuenta que el avance tecnológico en materia de comunicación ha permitido que surjan medios de video-grabación que han sido utilizados por quienes producen material obsceno, para convertirlos en instrumentos mucho más efectivos en materia de perversiones sociales. Evitar que tales medios de comunicación entren en los hogares fue el propósito del reglamento; pero como hemos indicado, una oposición de las empresas y personas relacionadas con los medios de comunicación, quienes estimaron lesivas de las garantías constitucionales de libertad de opinión y expresión la

⁴⁸ Los acuerdos correspondientes fueron publicados en *los D. O.* de 18-VI-82 y 7-X-82.

⁴⁹ La publicación del decreto se hizo en *D. O.* de 26-XI-82, últimos días de la administración del presidente José López Portillo.

promulgación de tal decreto, obligó a su derogación posterior, no obstante algunos aspectos de interés social contenidos en el mismo.⁵⁰

RADIO Y TELEVISION

Varias adiciones a la Ley Federal de Radio y Televisión en las siguientes materias: a) en lo relativo a la competencia de la Secretaría de Gobernación: por una parte, la vigilancia de las transmisiones para una mejor comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional, independientemente de que coadyuven a la formación del proceso educativo de la niñez; por la otra, preparar y difundir programas de alto valor educacional o recreativo para dicha población infantil que debe recibirlos sin mensajes que afecten nuestra idiosincracia. b) Sobre las características que debe contener la programación general dirigida a la población infantil, con el objeto de estimular la creatividad, la integración familiar, la solidaridad humana y la comprensión de los valores nacionales. c) Para que la retrasmisión de programas desarrollados en el extranjero y recibidos por cualquier medio por las estaciones difusoras, se haga únicamente previa autorización que otorgue la Secretaría de Gobernación. d) A fin de que la propaganda comercial que se trasmite no incite a la violencia, y evitar que la relativa a productos alimenticios no distorsione hábitos de la buena nutrición, y debe asimismo, autorizarse previamente.⁵¹

SEGURO AGROPECUARIO

La Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, promulgada el año de 1981, aludió en varios de sus capítulos a la circunstancia de que, la aplicación de algunas de sus normas quedaría sujeta a la publicación del reglamento respectivo (artículo 3o. transitorio). Dicho reglamento fue publicado en el periodo del cual se informa y en él se otorgan extensas facultades a la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., para manejar en forma integral los seguros agrícola y ganadero conexos a la actividad agropecuaria, al igual que los recursos correspondientes. Para ello se elaborará de manera periódica y por regiones, un

⁵⁰La derogación se publicó en *D. O.* de 13-XII-82 y la autorizó el nuevo presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado.

⁵¹El Decreto fue publicado en *D. O.* de fecha 11-I-82.

programa de aseguramiento para cada una, con la participación de la Secretaría de Hacienda y de Agricultura, que deberá contener los siguientes requisitos: indicación de los municipios amparados; el monto de las coberturas; las tasas de las primas; recomendaciones indispensables de carácter técnico y otros datos que se estimen necesarios; atendiendo las características de cada solicitud que se presente.^{5 2}

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

La Ley del Servicio Exterior Mexicano ha sido reformada en varias ocasiones, pero su reglamento databa del 12 de abril de 1934, fecha en que fue publicado en el Diario Oficial; su denominación había sido de los cuerpos diplomático y consular; actualmente es Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. El personal de carrera continúa estando integrado por las ramas diplomática, consular y administrativa, así como por el personal especial y asimilado; este último comprende a los agregados civiles, militares, aéreos o navales, así como a los consejeros y agregados técnicos que nombran otras dependencias federales para determinadas funciones, de preferencia temporales, cuando se requiere el desempeño de una importante misión diplomática o representación consular; estos funcionarios son distintos de los embajadores eméritos, quienes retirados o en activo, realizan misiones especiales o actúan como consultores.^{5 3} La ley vigente es de 22-XII-81.

SERVICIO SOCIAL DE ESTUDIANTES

Este servicio, creado hace tres años, quedó bajo el control y dirección de una Comisión Coordinadora, encargada de elaborar un Plan General, promover programas, analizar políticas de servicio social y proponer los procedimientos para coordinar la actividad correlativa de las instituciones de educación superior en la República con los órganos de la Federación, estatales o municipales a quienes convenga o soliciten su desempeño local. Encontrándose en periodo de estructuración no fue sino

^{5 2}Se aclara que en los programas específicos las instituciones habilitadoras concederán a la Aseguradora las facilidades necesarias para la conciliación de los riesgos y las indemnizaciones que procedan, en los casos de ampliación o reducción de las superficies aseguradas. El Reglamento fue publicado en *D. O.* de 28-VI-82.

^{5 3}El reglamento se publicó en *D. O.* de 22-VII-82.

hasta el año que se informa que se reglamentaron las funciones de dicha Comisión a efecto de poner en marcha los programas ya evaluados y empezar a laborar con los grupos de trabajo constituidos, en los que participan los estudiantes que se han inscrito para la prestación del servicio en el país.⁵⁴

SERVICIO SOCIAL DE LAS PROFESIONES PARA LA SALUD

Complementarias del servicio anterior son las bases instrumentadas para la prestación del servicio social de los pasantes de las profesiones para la salud, cuyo control ha quedado con exclusividad a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El servicio se prestará en las instituciones de salud del Estado, en las de investigación del sector público, en los agrupamientos poblacionales que carezcan de ellos o en establecimientos de atención médica.⁵⁵

TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

Un reglamento más, es el de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas que fue publicado en el Diario Oficial de 11-I-82. Ambos han obedecido a este propósito: tradicionalmente nuestro país ha dependido del exterior en el campo de la tecnología y año con año paga cantidades muy elevadas de divisas extranjeras para cubrir este sector de nuestra actividad industrial y comercial. Se han adoptado medidas que se orientan a la reducción de esta dependencia mediante la substitución progresiva de los conocimientos técnicos importados, que buscan neutralizar el impacto negativo que esta situación ha generado; y de ahí los objetivos jurídicos que se persiguen, primero, a través del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología; segundo, mediante el control de licencias de tecnología extranjera, sea su uso oneroso o gratuito; tercero, con base en la investigación que se practique, para lo cual se adquirirán los equipos, herramientas, partes o materias primas que resulten necesarias

⁵⁴ Dicho reglamento interior se halla publicado en *D. O.* de 10-IX-82.

⁵⁵ Los tipos de servicio son cuatro: de tiempo exclusivo con beca; de tiempo completo con beca; de medio tiempo con beca y sin beca. El monto de la beca lo fija la Secretaría de Salubridad, quien asimismo hace la selección anual de los becarios. La publicación es de 2-III-82.

para su impulso y desarrollo; y cuarto; revisando periódicamente los contratos que sean celebrados para el empleo de tecnología extranjera a efecto de que, si en un momento dado, el país cuenta con los elementos para sustituirla, dichos contratos sean anulados.

El reglamento, en consecuencia, persigue que tales objetivos sean efectivamente alcanzados a través de sus operatividad normativa y la seguridad de su aplicación. Ahora bien, de acuerdo con esta reglamentación, todos los actos, convenios o contratos susceptibles de registro, estarán sujetos a una programación específica; los programas serán de dos órdenes: monitores de teleproceso o de administración, a base de datos computables, los convenios o contratos que involucren programas de cómputo se canalizarán a: primera compras, a compras de actualización, a compras de servicio de mantenimiento o al arrendamiento de otros programas que hayan sido clasificados por la Comisión como indispensables. El registro, por lo mismo, atenderá las solicitudes con base en el contenido de estos programas y con cada uno de ellos integrará un expediente administrativo y dictará los acuerdos de transferencia de tecnología que estime apropiados y convenientes.⁵⁶

Un último decreto, reformativo de algunos artículos del que creó el Consejo Consultivo para la Exportación de Tecnología y Servicios Mexicanos de Ingeniería y Construcción, permitió la intervención en el mismo de los directores del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., de la Comisión Federal de Electricidad, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y de Petróleos Mexicanos.⁵⁷

TRANSPORTE MULTIMODAL

Encontrándose entre las facultades del Ejecutivo Federal las correspondientes a las vías generales de comunicación de los medios de transporte, así como sus servicios auxiliares y conexos; al operarse en el intercambio internacional la necesidad de un servicio integrado que garantice al usuario la seguridad de sus mercancías y bienes, su transporta-

⁵⁶En este reglamento se otorgan amplias facultades a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, actualmente de Energía, Minas e Hidrocarburos, tanto en materia de registro, como de uso de tecnología extranjera, así como para establecer condiciones especiales en los convenios o contratos que sean celebrados. El reglamento se publicó en *D. O.* de 25-XI-82.

⁵⁷El decreto respectivo quedó publicado en *D. O.* de 25-V-82.

ción y transbordo; nuestro gobierno federal aprobó el convenio de las Naciones Unidas sobre transporte multimodal internacional, ello obligó a la reglamentación de este servicio, aplicable al manejo de mercaderías en contenedores cuando éste se haga en puertos marítimos y terrestres, en terminales interiores, en bodegas o en cualquier otra instalación en que se realicen maniobras para su carga y descarga.⁵⁸

TURISMO

En materia turística cuatro fueron los decretos relacionados con esta actividad, a saber:

1. El que reformó varios artículos de la Ley Federal de Turismo en materia de ofertas turísticas; de vigilancia de los centros turísticos; de promoción y desarrollo del turismo; de los anuncios de impulso turístico en radio y televisión y sobre el funcionamiento de los fideicomisos del sector turismo que se establezcan, en los que figure como fiduciario el Banco Nacional de Turismo, S. A.⁵⁹

2. La Ley que creó el Banco Nacional de Turismo, S. A., como institución de banca múltiple, para promover y financiar el desarrollo de la actividad turística, así como el crecimiento sistemático de la infraestructura y de los servicios y actividades de dicho sector. Deberá igualmente financiar instalaciones y servicios turísticos de interés sociocultural y crear empresas integradas por organizaciones de trabajadores, ejidos, comunidades indígenas y cooperativas. Podrá contratar créditos del exterior con instituciones gubernamentales o privadas.⁶⁰

3. Como la Ley Federal de Turismo regula las actividades de las agencias de viaje, así como las subagencias y a los operadores de viajes, se promulgó un nuevo reglamento acorde a las disposiciones anteriores, abrogando al efecto el publicado en *D. O.* de 10-X-69. En lo sucesivo las agencias, subagencias u operadores, sólo podrán desempeñar estas actividades concretas: a) reservar espacios en los medios de transporte y expedir los cupones correspondientes de servicios turísticos y los boletos de transportación que se les soliciten; b) servir de intermediarios con los prestadores de servicios de transportes; c) reservar habitaciones y demás

⁵⁸ El reglamento fue publicado en *D. O.* de 16-VIII-82.

⁵⁹ El decreto reformativo a que se alude se publicó en *D. O.* de 8-I-82.

⁶⁰ El Banco tiene prohibido otorgar créditos a empresas con mayoría de capital extranjero en su capital social. Decreto de 8-I-82.

servicios conexos en hoteles y establecimientos de hospedaje; d) proveer reservas y adquisición de boletos para espectáculos públicos; e) contratar con otras agencias de viaje; f) proporcionar servicio de información turística y difundir el material oficial de propaganda turística en forma gratuita; y g) realizar actividades similares en beneficio del turismo. Podrán extender sus actividades al extranjero y cuando manejen grupos de turistas nacionales o extranjeros estarán obligadas a contratar seguros con cualquier empresa aseguradora.⁶¹

4. El servicio en restaurantes, cafeterías y establecimientos similares, en donde se expendan alimentos condimentados para su consumo inmediato, con o sin servicio de vinos y licores, podrá ofrecerse al turismo nacional o extranjero, siempre que se llenen los requisitos mínimos que exige actualmente la Secretaría del ramo. Para ello se ha promulgado un reglamento que exige a estos establecimientos su inscripción en el Registro Nacional de Turismo y establece un mínimo de obligaciones cuyo cumplimiento ha quedado a cargo de una Comisión Consultiva en la que intervienen representantes oficiales y de las agrupaciones de propietarios de dichos negocios o propietarios individuales, quienes designarán un representante común.⁶²

B) FISCAL

ADUANAS

Publicada al finalizar el año de 1981 la nueva Ley Aduanera transcurrió un periodo de casi seis meses para la publicación de su reglamento. El objetivo de ambos instrumentos ha sido modernizar la estructura legal que rige el comercio exterior mexicano; la ley fijó las instituciones y conceptos en que habrá de descansar el sistema normativo de la materia, el reglamento la manera como los contribuyentes y demás obligados podrán emplear los diversos tráficós, medios y vías de conducción de mercancías, así como las facultades de la autoridad aduanal relativas a la entrada, salida, maniobras, transbordos y almacenamiento de las propias mercaderías y, en su caso, de los medios de transporte. Mediante el re-

⁶¹ Este nuevo reglamento fue publicado en *D. O.* de 11-V-82.

⁶² El reglamento ha sido de nueva creación y obedeció al imperativo de proteger tanto al turista nacional como extranjero, de las irregularidades que con frecuencia eran cometidas en su perjuicio. Su fecha de publicación fue en *D. O.* de 8-X-82.

glamento, que es sumamente extenso, se ha buscado agilizar las importaciones y exportaciones, fijándose los requisitos para el despacho, mediante verificación física en el domicilio del interesado (lo cual constituye una novedad en nuestro medio) o para el trámite y tránsito en aduana distinta de la de entrada. Regula además los diversos regímenes temporales que han surgido con motivo de la industria maquiladora y facilita los mecanismos para el fomento de las industrias exportadoras. Otra novedad la constituye el depósito industrial, el depósito fiscal de mercancías nacionales destinadas a la exportación y el desarrollo portuario, para lo cual se han ampliado las facultades de las autoridades respectivas.⁶³

Estas nuevas disposiciones aduaneras dieron origen, por una parte, a un decreto de reformas y adiciones al reglamento interior de la Secretaría de Hacienda que comprenden una moderna estructura de los regímenes aduaneros y de los procedimientos administrativos referidos a la recaudación, determinación e imposición de sanciones en materia de impuestos al comercio exterior, derechos aduaneros, y los aprovechamientos respectivos;⁶⁴ por la otra, al establecimiento de reglas de carácter general en la materia, ajustadas a la ley y su reglamento, así como a lo dispuesto en los artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de facilitar el trámite de las solicitudes relacionadas con las mercancías de contribuyentes inscritos en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores.⁶⁵

AVISOS Y RECLAMACIONES

Habiendo sido derogados varios acuerdos de carácter fiscal se publicó una resolución explicativa de algunas disposiciones de la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, y fue necesario revisar y actualizar algunas disposiciones administrativas de carácter fiscal aplicables a impuestos y derechos federales, excepción hecha de los relativos al comercio exterior y sobre tenencia y uso de vehículos, que deberían

⁶³El reglamento se publicó en *D. O.* de 18-VI-82.

⁶⁴En la misma fecha se publicaron los decretos relativos al reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y el que contiene las reglas de carácter general en materia aduanera.

⁶⁵La tarifa de importación para el cobro de honorarios de los agentes aduanales y el procedimiento correspondiente quedaron comprendidos en la Regla Decimocuarta.

entrar en vigor el 28 de febrero de 1983. El primer grupo corresponde a la presentación de declaraciones y avisos, así como a las reclamaciones que las resoluciones provoquen en caso de afectar intereses de los contribuyentes menores.⁶⁶

CODIGO FISCAL

El segundo grupo de disposiciones atañe al reglamento del artículo 85 del Código Fiscal de la Federación en materia de: constancias que sean emitidas por el colegio de contadores públicos a que esté afiliado el contribuyente; a los avisos de iniciación o cambios de cierre del ejercicio fiscal; a los documentos que deberán exhibirse en las declaraciones; al dictamen de los estados financieros básicos; al pago del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado y de otros impuestos federales y su conciliación con los estados contables; al informe sobre la revisión de la situación fiscal del contribuyente y a la forma oficial de solicitud y avisos.⁶⁷

COLONIAS CATASTRALES DEL DISTRITO FEDERAL

Con el objeto de fijar los valores unitarios de la tierra en el Distrito Federal para la fijación del nuevo impuesto predial, fueron delimitadas las colonias catastrales en las dieciséis delegaciones políticas, siendo de gran interés el conocimiento y localización de las mismas.⁶⁸

CONVENIOS FISCALES

A fin de coordinar las acciones correspondientes en materia federal del impuesto sobre adquisición de inmuebles, la totalidad de los Estados de la República se coordinaron con el gobierno federal en materia de derechos, para participar en los incrementos del Fondo General de Participaciones Federales y del Fondo de Fomento Municipal. Con tal mo-

⁶⁶El decreto respectivo se publicó en *D. O.* de 10.-III-82.

⁶⁷Corresponde este otro grupo de disposiciones al mismo decreto publicado en *D. O.* de 10.-III-82.

⁶⁸El acuerdo está publicado en *D. O.* de 11-III-82.

tivo se suspendió la aplicación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles en cada entidad para permitir la aplicación de las disposiciones federales.⁶⁹

ESTIMULOS FISCALES

Dos decretos estableciendo estímulos fiscales a los centros comerciales establecidos en la franja fronteriza norte de nuestro país y en las zonas libres, así como a las empresas que lleven a cabo un ajuste en los salarios en beneficio de sus trabajadores, se promulgaron durante el periodo de que se informa. El estímulo consiste en créditos equivalentes al 15 por ciento de la cantidad que resulte de multiplicar el número de trabajadores beneficiados por el monto equivalente a un mes de salario mínimo vigente en la zona económica donde se localice la fuente de trabajo, en el último caso; en el primero es el 15 por ciento del monto de las inversiones beneficiables. Los créditos se otorgan por medio de Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) cuyos derechos tienen una vigencia mínima de cinco años a partir de la fecha de su expedición.⁷⁰

IMPORTACION

El problema económico y financiero del país obligó a una revisión exhaustiva de los requisitos para importar cualquier clase de mercancías comprendidas en la Tarifa del Impuesto General de Importación, incluyendo las zonas libres del país; para lo cual se dictó un acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Comercio de casi todas las importaciones que se habían venido realizando, con limitadas excepciones en beneficio del Banco de México, S. A., de nacionales residentes en el extranjero que regresen al país, de turistas nacionales y extranjeros y de algunas importaciones que deban realizar los residentes fronterizos, en productos básicos.⁷¹

⁶⁹Los respectivos convenios fiscales de los 31 Estados de la República quedaron publicados en la segunda sección del *D. O.* de 30-XI-82.

⁷⁰Los estímulos fiscales correspondientes se otorgaron mediante decretos de fechas 15-III-82 y 16-IV-82 publicados en el *Diario Oficial*.

⁷¹El requisito de permiso previo está regulado por un acuerdo especial que se publicó en *D. O.* de fecha 17-IX-82.

IMPUESTOS

Sufrieron modificaciones las leyes del impuesto sobre la renta, del valor agregado, sobre producción y servicios, sobre automóviles nuevos, sobre adquisición de inmuebles y sobre minería. Su determinación, forma de pago, requisitos de nuevo estilo y la presentación adicional de algunos otros documentos para su final fijación, forman parte de una extensa reglamentación que abarca a contribuyentes menores, a contribuyentes mayores y a toda clase de empresas, industriales o comerciales.⁷²

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

Lo anterior llevó asimismo a realizar varias modificaciones al Registro Federal de Contribuyentes tanto en el caso de las personas físicas como de las personas morales, en los siguientes actos administrativos: declaraciones periódicas; avisos de apertura o cierre de establecimientos; casos de desempleo de trabajadores, circunscripción territorial; formularios; oficinas autorizadas y formas oficiales que deben presentar los contribuyentes.⁷³

TRIBUNAL FISCAL

Se modificó el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal para facultar a las salas a sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción, en aquellos casos de desistimiento del demandante o de revocación de las resoluciones que fuesen impugnadas por el demandado.⁷⁴

ZONIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL

Complemento de la división en colonias catastrales y para efectos fiscales se promulgó un reglamento de zoonificación para el Distrito Federal, cuyo objeto ha sido establecer las normas conforme a las cuales las

⁷²Todas las modificaciones sufridas en las citadas leyes se publicaron en *D. O.* de 10.-III-82.

⁷³Reformas publicadas en *D. O.* de 10.-III-82.

⁷⁴El decreto respectivo se publicó en *D. O.* de 31-XII-82.

autoridades ejercerán sus atribuciones en materia de asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Las áreas de conservación ecológica quedarán determinadas y se clasificará el territorio en zonas que permitan determinar, por un lado, las normas técnicas de planificación urbana y las construcciones que se levanten en los predios comprendidos en cada zona, y por el otro, las vías públicas que constituyan la red vial principal, las áreas y predios dedicados a bosques, parques, jardines, plazas públicas; y aquéllas en que sea permitida la construcción de edificios públicos, centros cívicos y culturales, aeropuertos, terminales de ferrocarriles, autotransportes y demás equipo urbano. Se fijan asimismo requisitos para fusionar, relotificar, subdividir y fraccionar terrenos y para la vigilancia del reglamento.⁷⁵

C) ECONOMICO

BANCOS

El servicio público de banca y crédito lo vino concesionando el Estado Mexicano a través de contratos administrativos, con carácter temporal, por su propia naturaleza. Los recursos que había captado con dinero aportado por el público en general, se distribuyeron con diversos criterios de diversificación social del crédito, para que llegaran a la mayor parte de la población productiva; el fenómeno de falta de diversificación no consiste tanto en no otorgar una parte importante de créditos a una o varias personas, sino en hacer llegar con oportunidad dichos créditos con el objeto de generar una estructura económica favorable al país. Hemos indicado que el año de 1982 ha sido de aguda crisis para México que, según el gobierno federal, se agravó en parte por la falta de control directo del sistema crediticio, que permitió un grave enriquecimiento fuera de lo usual en las capas más favorecidas de la sociedad. Para corregir trastornos interiores, fruto de una política de crédito lesiva a los intereses de la comunidad y con el propósito de financiar el desarrollo nacional, tanto en lo que se refiere al gasto e inversión pública, los bienes de las instituciones de crédito privadas, para manejar éstos por el

⁷⁵Los usos y destinos del suelo han quedado clasificados en seis categorías: I. habitacionales; II. de servicios; III. industriales; IV. espacios abiertos; V. infraestructura; y VI. agropecuarios, forestales y acuíferos (artículos 29 a 46). Reglamento publicado en *D. O.* de 20-IV-82.

Estado, por considerarse de interés social y orden público el establecer una nueva estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías. De esta manera el gobierno federal reasumió la responsabilidad del servicio público de banca y crédito, conservando sin menoscabo alguno los derechos tanto de los usuarios y acreedores de las instituciones expropiadas como de los empleados que las servían. Los anteriores son, resumidos, los motivos que llevaron al Estado a expropiar en favor de la Nación las instituciones, edificios, mobiliario, equipo, activo, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones en otras empresas, valores de su propiedad, derechos, e inmuebles de las instituciones de crédito privadas a las que se hubiere otorgado concesión para prestar el servicio de banca y crédito. La indemnización correspondiente se pagará en un plazo que no excederá de diez años y la Secretaría de Hacienda así como el Banco de México procederán a la administración y dirección necesarias.⁷⁶

La aprobación de México al Banco de Desarrollo del Caribe provocó la promulgación de la ley relativa a esta adhesión internacional, disponiéndose que sea el Banco de México quien haga la suscripción de las acciones o partes sociales hasta por el equivalente de quince millones seiscientos mil dólares, haciéndose un pago inicial de 20 por ciento más cinco anualidades equivalentes cada una a 16 por ciento del importe total. Además, nuestro país se ha comprometido a una aportación inmediata hasta por siete millones de dólares para integrar el fondo especial del Banco, conforme a lo dispuesto por el artículo 8o. del convenio constitutivo. Queda reconocida la personalidad jurídica del banco así como las inmunidades, excepciones fiscales y privilegios convenidas, los tribunales federales serán los únicos competentes para conocer de los negocios en que sea parte el Banco de Desarrollo del Caribe, pero en ningún caso podrán dictar mandamientos coercitivos en su contra o en contra de los funcionarios o empleados que puedan afectar los bienes del banco.⁷⁷

⁷⁶Las representaciones de los bancos fueron asimismo substituidas, así como los principales funcionarios. Los funcionarios de niveles intermedios y los empleados bancarios fueron conservados con disfrute total de sus derechos, evitándose que sufrieran cualquier lesión con motivo de la expropiación decretada. El decreto se publicó en *D. O.* de 1-IX-82.

⁷⁷El decreto correspondiente se publicó en *D. O.* de fecha 5-I-82 estableciéndose que el texto del acuerdo constitutivo del banco formará parte igualmente de la legislación respectiva.

En la parte concerniente al derecho administrativo general se incluyó en el sector turismo la información sobre la creación del Banco Nacional de Turismo (V. nota 60), por lo que sólo agregaremos que el capital social del Banco que originalmente se fijó en quinientos millones de pesos, estará representado por cuatro series de acciones con las siguientes características: la serie "B" abarcará el 19 por ciento y se integra con acciones al portador; la serie "C" será del 20 por ciento y sólo la podrán suscribir las entidades de la administración pública federal paraestatal; y la serie "D" por el 10 por ciento restante podrán suscribirla los gobiernos de los Estados, municipios o del Distrito Federal.

El control de cambios, al que haremos referencia después, llevó al gobierno federal a la determinación de convertir los depósitos bancarios en moneda extranjera a moneda nacional; constituyó dicha conversión lo que en el lenguaje financiero se denominaron *mex-dólares*, por existir una cantidad superior a los trece millones de dólares depositada en las diversas instituciones de crédito, ya fuera en cuenta corriente o en valores a plazo fijo. Se prohibió asimismo a dichas instituciones pagarlos mediante situaciones de moneda extranjera al exterior, transferirlos a sus sucursales o agencias en el extranjero u otras entidades financieras del exterior.⁷⁸

CONTROL DE CAMBIOS

Consideraciones similares a las que dieron origen a la expropiación de la banca privada encontramos en el decreto que estableció el control generalizado de cambios. Prohibida como quedó la circulación legal de toda moneda extranjera en la República, las obligaciones de pago fueron solventadas y continúa haciéndose, mediante entregas en moneda nacional al Banco de México al tipo de cambio que se fijó para estos efectos, que lo fue el llamado *dólar preferencial*, siendo dicha institución oficial la encargada de cubrir los créditos pendientes tanto de la nación como de los particulares. La justificación se apoyó en el hecho de que la entrada y salida de divisas del país, como la de cualquiera mercancía, requiere de una regulación acorde con las necesidades nacionales; enfrentando el país serios problemas de carácter financiero por la situación recesiva de la economía mundial, que ha contraído los mercados de nuestros productos de exportación, el gobierno se vio en la nece-

⁷⁸Con idéntico criterio se dictaron reglas generales de control de cambios para créditos en moneda extranjera pagaderos en el exterior. D. O. de 13-X-82 y 16-X-82.

sidad de dictar varias medidas de austeridad y ajuste, así como evitar la salida inmoderada de divisas hacia el exterior, con la consiguiente presión de su demanda para fines distintos a las importaciones indispensables para mantener los niveles de empleo y productividad o para el pago del servicio de la deuda pública y privada. Por lo tanto, en el futuro, cualquiera exportación o importación de divisas será considerada contrabando y su venta sólo podrá hacerla el Banco de México por sí o a través del sistema nacional crediticio, únicamente para cubrir compromisos ya contraídos del gobierno federal, de los Estados, de las entidades paraestatales, de instituciones de crédito o para la importación autorizada de alimentos de consumo básico y de materias primas esenciales para la planta industrial establecida y que no se produzca en el país.⁷⁹

La disposición anterior quedó complementada al inaugurarse la nueva administración federal con catorce reglas de control de cambios, exclusivas para la exportación; con la determinación de los tipos de cambio fijados por el Banco de México y la forma de cumplimiento de las obligaciones de pago en moneda extranjera, la determinación de divisas (billetes y monedas) que podrán ser convertibles y transferibles (dólar de Estados Unidos de América, dólar canadiense, libra esterlina, franco suizo, marco alemán, franco francés y cualquiera otra moneda de inmediata convertibilidad) y el control de cambios para empresas arrendadoras financieras que operan en territorio nacional, a efecto de que puedan saldar los compromisos contraídos.⁸⁰

DESARROLLO SOCIOECONOMICO

Todos los Estados de la República celebraron convenios de coordinación con el gobierno federal para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, consistentes en la prestación de servicios públicos y en la ejecución de obras o realización de propósitos de beneficio colectivo. Los objetivos fundamentales han sido: elaborar programas estata-

⁷⁹Decreto publicado en *D.O.* de 10.-IX-82, este decreto fué abrogado y substituido por uno nuevo el 13-XII-82 en el que, atendiéndose a características particulares de nuestro país, a las necesarias y permanentes transacciones fronterizas con plazas de Estados Unidos de América y a la imposibilidad práctica y elevado costo administrativo que representó el control de ingresos de divisas, fue necesario establecer modalidades distintas.

⁸⁰Los acuerdos correspondientes y las reglas antes indicadas quedaron publicadas en *D. O.* de 14-IX-82, 29-IX-82 y 20-XII-82.

les de inversión que permitan el abaratamiento de los costos de las obras y servicios públicos, la participación activa de los ayuntamientos y de los sectores social y privado, impulsar productos, regiones y sectores de actividad estratégicos; integrar acciones complementarias de los planes de desarrollo y crear infraestructuras de apoyo a la producción, para proveer a la población de empleo permanente y mínimos de bienestar.⁸¹

INSTITUCIONES DE FIANZAS

La Ley Federal de Instituciones de Fianzas dispone que ninguna persona física o moral podrá ser propietaria de más del 15 por ciento del capital pagado de una institución afianzadora; para obtener un porcentaje mayor deberá formularse solicitud justificatoria ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, quien podrá autorizarse mediante un certificado que se expedirá y en el que se incluyan las razones que avalan tal determinación. Por otra parte, tratándose de acciones de dichas instituciones afectas en fideicomiso o dadas en reparto de acuerdo con el principio de la diversificación de la tenencia de capital que asegure un manejo más profesional de la actividad afianzadora, se hace necesario expedir certificados especiales de tenencia accionaria a fin de lograr una equitativa participación en las asambleas de accionistas que celebren dichas instituciones. Con tal motivo se promulgaron una serie de reglas generales sobre expedición de certificados de esta naturaleza, para lo cual fue reformada la Ley Federal aludida en las fracciones III y IV del artículo 15, en las que están contenidos los requisitos que deberá exigir en lo sucesivo la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.⁸²

INVERSIONES EN EL EXTERIOR

Una porción significativa del ahorro nacional se canalizó hacia el exterior y las personas que actuaron en esta forma remitieron divisas a instituciones financieras o adquirieron bienes inmuebles fuera del país. El gobierno de la República, ante la afectación sufrida por la economía nacional pero consciente de la importancia que tiene el regreso de tales ca-

⁸¹Los decretos respectivos de la totalidad de las entidades de la República quedaron publicadas en *D. O.* de 1fechas 2 a 7 de agosto de 1982.

⁸²Publicadas en *D. O.* de 16-IV-82.

pitales para destinarlos a la producción de bienes y servicios en beneficio de México, autorizó la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto la recuperación de las inversiones en bienes inmuebles, efectuadas en el extranjero, que podrá ejecutar los actos jurídicos necesarios para la enajenación de dichos bienes y repartir los capitales invertidos.⁸³

LEY GENERAL DE CREDITO RURAL

Se reformaron varios artículos de la Ley General de Crédito Rural para establecer fideicomisos públicos de fomento de actividades agropecuarias (artículo 3o.), para otorgar determinadas facultades a los bancos regionales de crédito rural (artículo 6o.), para apoyar a dichos bancos regionales (artículo 11 fracción IV), para ampliar las operaciones del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. (artículo 12); para modificar la estructura interna de esta última institución (artículos 15 a 30); para permitir préstamos para la construcción de viviendas campesinas (artículos 54, 59 y 110) y para celebrar convenios de asistencia técnica en beneficio de ejidatarios, comunidades agrarias y pequeños propietarios o realizar operaciones especiales de crédito (artículos 126 y 136).⁸⁴

LEY MONETARIA

El mercado cambiario del país, no sujeto a fluctuaciones significativas durante más de veinte años, permitió mantener una razonable estabilidad en materia de moneda nacional y su equivalencia en moneda extranjera. Habiéndose modificado en forma drástica el establecimiento del control cambiario, al regir varios tipos de cambio resultantes de la interacción de la oferta y la demanda de divisas, lo cual dificultaba los cálculos de conversión señalados en la ley monetaria, esto obligó a modificaciones tanto en las operaciones de compraventa de moneda extranjera como en el pago en este tipo de moneda, de obligaciones contraídas dentro o fuera de la República. En lo sucesivo dichas operaciones y obligaciones, atendiendo a la situación que guarden los mercados

⁸³El fideicomiso se constituyó mediante acuerdo publicado en *D. O.* de 28-IX-82.

⁸⁴Las reformas y adiciones correspondientes se publicaron en *D. O.* de 6-I-82.

cambiarlos, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional y serán controladas por el Banco de México.^{8 5}

MONEDA

La exportación del oro en forma acuñada, troquelada, grabada, en tejos o afinado sin elaborar, en barras o en láminas; quedó sujeta a los avisos y permisos otorgados por la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, debido al control generalizado de cambios la importación o exportación de oro sólo podrá llevarse a cabo por conducto del Banco de México o de las instituciones que actúen por cuenta y orden del mismo, sancionándose a quienes realicen exportaciones sin contar con el permiso consiguiente, el cual se otorgará en la forma y condiciones establecidas. Para este control fue modificada en su artículo segundo la Ley que establece el régimen de exportación de oro.^{8 6}

En otro decreto se autoriza la monetización de los certificados de promoción fiscal en favor de sus titulares cuando en la realización de inversiones o la generación de nuevos empleos, hubieran obtenido estímulos fiscales. La monetización en este caso consiste en obtener el importe del certificado en efectivo, por los montos y en los términos que fija el propio decreto, una vez cumplidos determinados requisitos, que son: ser titular del certificado la persona que haga la conversión; estar al corriente de sus obligaciones fiscales; afrontar problemas graves de liquidez; que el monto de los créditos no exceda del 50 por ciento del saldo de los certificados; estar al corriente en el pago de los derechos de vigilancia a su cargo y pagar por anticipado los correspondientes al monto sujeto a monetización.^{8 7}

Finalmente, todas las divisas que en moneda extranjera tenían a su disposición las dependencias de la administración pública federal, el Departamento del Distrito Federal, las empresas paraestatales y otras entidades de dicha administración, hubieron de ser entregadas al Banco de México, mediante transferencias de fondos sobre el extranjero y los provenientes de créditos u otros financiamientos pendientes de recibir por concepto de exportaciones; es decir, las divisas derivadas de la exportación petrolera, por ejemplo, o las provenientes del endeudamiento público externo y que fueron destinadas a la actividad productiva o la im-

^{8 6}Publicado en *D. O.* de 8-IX-82.

^{8 7}Publicado en *D. O.* de 15-X-82.

portación de bienes de capital, debieron ser concentradas en esta forma para evitar operaciones especulativas contrarias al interés general. El decreto fue complemento del Programa de Ajuste de la Política Económica aprobado para el año de 1982.⁸⁸

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Con el objeto de reglamentar el servicio de banca y crédito, ya administrado por el gobierno federal en los términos dispuestos en la reforma al artículo 28 constitucional, se promulgó esta ley, en la que se establece como premisa que el servicio sólo lo podrán prestar las instituciones de crédito que sean constituidas como *sociedades nacionales de crédito*, aplicándose en lo conducente las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Las actividades de dichas sociedades estarán orientadas a los siguientes objetivos: a) fomentar el ahorro nacional; b) facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio de banca y crédito; c) canalizar en forma eficiente los recursos financieros de que se disponga, a las actividades nacional y socialmente necesarias o prioritarias; d) establecer una adecuada coordinación de los programas sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, para una correcta asignación de los recursos presupuestales; e) procurar una oferta suficiente de crédito, evitando la concentración de recursos en personas o grupos, con el objeto de atender el financiamiento del mayor número de proyectos rentables; f) descentralizar geográficamente la canalización de recursos y una adecuada participación de la banca en los mercados financieros internacionales; y g) proveer mejores y eficientes instrumentos de captación que ofrezcan al público amplias opciones de ahorro e inversión.

En relación con la organización de las sociedades nacionales de crédito, podrán establecer sucursales o agencias y nombrar corresponsales; contarán con un capital representado por certificados y no por acciones como anteriormente venían operando, aunque dichos certificados se habrán de regir por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Estos certificados se dividen en dos

⁸⁸El mencionado programa fue publicado el 21 de abril como fórmula que permitiera atender tipos de cambio especiales y ciertos requerimientos de divisas de las empresas paraestatales, de manera que preservaran las fuentes de producción y empleo. Decreto publicado en *D. O.* de 8-VIII-82.

series: una serie "A" que representa el 66 por ciento del capital de la sociedad y que sólo podrá ser suscrito por el gobierno federal; una serie "B" que representa el 34 por ciento restante que podrá ser suscrito por el propio gobierno federal, por entidades de la administración pública federal paraestatal, por los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, por los usuarios del servicio público de banca y crédito y por los trabajadores de las propias sociedades.⁸⁹

PRODUCTO INTERNO BRUTO

El sector externo de la economía del país, como hemos indicado, se ha visto perjudicado en parte por la evolución de la economía internacional, lo que ha motivado una baja sensible en la demanda de nuestros productos de exportación, en particular el petróleo; en otro ámbito los problemas de la balanza de pagos condujeron a las medidas de ajuste de que ya hemos hecho mérito, inclusive el retiro del mercado cambiario. A efecto de lograr un balance en las finanzas públicas el ejecutivo federal publicó un decreto en el que, tomando en consideración nuestro déficit financiero, el sector público se vio obligado a reducir el producto interno bruto respecto del nivel alcanzado el año de 1981. Para lograr esta meta dispuso se ajustara el presupuesto de egresos de la Federación hasta un 8 por ciento, preparándose por la Secretaría de Hacienda en colaboración con la Secretaría de Programación y Presupuesto, un mecanismo operativo en coordinación con los calendarios de cada ramo administrativo o de las entidades paraestatales, de tal manera que el manejo de las estimaciones de ingresos y los gastos se ajustaran a dichos calendarios sin exceder los límites que fueron prefijados. Se ordenó asimismo a la Tesorería de la Federación no entregar ninguna cantidad que rebasara los límites antes expresados, facultándola inclusive a devolver cualquier documento que representara un pago en exceso de lo asignado a cada semana o mes.⁹⁰

⁸⁹Ha quedado prohibido a personas físicas y a sociedades mexicanas en las que no se excluya a extranjeros, así como a personas morales extranjeras, participar en forma alguna en el capital de estas sociedades. La ley fue publicada en *D. O.* de 31-XII-82.

⁹⁰Como aclaración conviene señalar que en el propio decreto se dispuso que el endeudamiento del sector público con el exterior, para el año de 1982, se limitaría en forma estricta a un monto máximo de once millones de dólares. Publicado en *D. O.* de 21-IV-82.

REGLAMENTO DE DIVISAS

Complementaria de la disposición que modificó el artículo 8o. de la Ley Monetaria respecto de las obligaciones de pago en moneda extranjera, en materia de depósitos bancarios constituidos en instituciones de crédito mexicanas y pagaderos dentro del país, se hizo necesario que tales depósitos se restituyeran en moneda nacional. Por ello se reglamentó lo relativo a la oferta y demanda de divisas, disponiéndose que los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera, constituidos dentro o fuera de la República, al ser restituidos se pagarán en el equivalente de moneda nacional como corresponda, de acuerdo al tipo de cambio general que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago. Las instituciones de crédito depositarias no podrán pagarlos mediante situaciones al exterior, ni transferirlos a sus sucursales o agencias en el extranjero u otras entidades financieras del exterior.^{9 1}

REGISTRO DE ADEUDOS A FAVOR DE PROVEEDORES EXTRANJEROS

Debido al control de divisas y la falta de éstas para cubrir adeudos a proveedores extranjeros, la Secretaría de Comercio creó una oficina para el registro de los mismos, adscrita a la Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior. En dicho registro deberán inscribirse en lo sucesivo los adeudos de personas físicas o morales cuando hayan adquirido o adquieran mercancías que deban internarse al país. Los interesados deberán presentar la solicitud respectiva con indicación del objeto de adquisición de mercaderías que no pueden obtenerse en territorio nacional, acompañada de los siguientes documentos: a) copia del contrato del que derive el adeudo; b) términos y condiciones de la operación; c) copia del documento contable en el que figuren los adeudos a proveedores extranjeros y su desglose correspondiente, debidamente auditado por contador externo autorizado por la Secretaría de Hacienda; d) deberá presentarse una solicitud por cada operación y por cada proveedor. Con esta solicitud y documentos anexos se expedirá una constancia de inscripción con los datos sobre créditos otorgados, monto de tales créditos, parcialidades y fechas de vencimiento; e) se agregará, en consecuencia, la confirmación que expida el proveedor del estado de

^{9 1}El reglamento fue publicado en *D. O.* de 13-VIII-82.

cuenta del adeudo, si es anterior; f) en caso de permisos de importación se exhibirá copia autógrafa de ellos, requisitados en los términos señalados por la Ley Aduanera; y g) de haberse realizado pagos con anterioridad, se exhibirá copia del comprobante del último pago. Para operaciones de futuro las personas físicas o morales proporcionarán cada trimestre un informe del estado que guarden sus operaciones con proveedores extranjeros.^{9 2}

III. DERECHO SOCIAL

A) DERECHO DEL TRABAJO

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Esta ley tuvo reformas en las materias siguientes: a) protección al salario en el ramo de descuentos, para establecer la excepción de que éstos pueden hacerse por excepción cuando deban cubrirse abonos derivados de préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación; b) cuando se haya otorgado un crédito para la adquisición de viviendas en conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT el descuento al salario será de 1 por ciento adicional, para destinar las sumas recaudadas a los gastos de administración, operación y mantenimiento de cada conjunto en particular; estos descuentos deberán ser aceptados previamente por el trabajador; c) con relación al salario mínimo se faculta a la Comisión Nacional para solicitar su revisión cuando las circunstancias económicas lo justifiquen; principio que inicia en nuestro país la posibilidad de establecer una escala móvil de salarios; d) sobre la fijación de los salarios mínimos por la Comisión Nacional en los casos de pérdida del poder adquisitivo del salario cuando las tendencias generales de los precios y las condiciones económicas prevalecientes indiquen la necesidad de alguna modificación; e) sobre la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a través de la aportación económica que hagan al INFONAVIT; f) para entregar a los trabajadores que sufran de alguna incapacidad total permanente, o en los casos de jubilación, el total de los depósitos que se hayan constituido a su favor en el

^{9 2}El registro se creó con fecha 8-X-82 y se publicó en el *D. O.* en la misma fecha.

INFONAVIT; en caso de muerte se hará entrega de los mismos a sus beneficiarios; y g) para fijar los conceptos que integran el salario (instrumentos de trabajo, herramientas, ropa, ahorro, aportaciones al INFO-NAVIT, alimentación, habitación, premios por asistencia, pagos por tiempo extraordinario y cuotas entregadas al Instituto Mexicano del Seguro Social por parte de las empresas). Los artículos reformados fueron los siguientes: 97, 110, 136, 141, 143, 570, 571 y 573.⁹³

EMPLEO

En los últimos años la reglamentación del empleo ha estado en México íntimamente ligado a los problemas de productividad. Con tal motivo, el año de 1981 se modificó la denominación, estructura y funciones de la Comisión Consultiva del Empleo, para agregarle como función la correspondiente a las políticas y prioridades de las acciones del sector público en torno al empleo y proponer normas en materia de productividad. A este propósito ha obedecido ahora la creación de un Comité Técnico de Planificación de Recursos Humanos, integrado con representantes paritarios de las Secretarías de Educación y Trabajo, cuyas funciones serán, por una parte, definir la metodología general para realizar investigaciones básicas de apoyo a la susodicha Comisión; por la otra, seleccionar consultores idóneos para el desarrollo de trabajos en materia de empleo y productividad. El Comité presentará su programa y reportará el avance de sus trabajos, en coordinación con las dependencias técnicas que indiquen las dos Secretarías mencionadas.⁹⁴

INSTITUTOS DEL TRABAJO

El incremento de la productividad, a lo cual hemos hecho anterior referencia, ha sido concebido como un medio para elevar el bienestar social; para su logro resulta indispensable mejorar la organización del apa-

⁹³Los decretos correspondientes a estas reformas fueron publicados en *D. O.* de 7-I-82 y 31-XII-82. Se hace únicamente la aclaración de que la revisión de los salarios mínimos fuera del término legal para llevarla a cabo, sólo podrá tener lugar cuando lo solicite el Secretario del Trabajo (artículo 573, fracción II).

⁹⁴El expresado comité venía laborando como oficina especial de ambas dependencias del ejecutivo federal, y en realidad lo que se ha hecho al respecto es institucionalizar a dicho comité para que actúe de manera permanente y quede integrado a la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad. Decreto publicado en *D. O.* de 16-XI-82.

rato productivo oficial, por medio del desarrollo de tecnologías adecuadas aplicables a necesidades específicas de cada grupo, sector o región del país. Asimismo es tarea esencial elevar los niveles de capacitación y adiestramiento tal y como lo dispone el artículo 123 constitucional, a fin de integrar cuadros técnicos especializados y formular programas para la formación de trabajadores de alto rendimiento ocupacional. Con estas finalidades se creó, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, un organismo descentralizado denominado Instituto Nacional de Productividad, cuyas funciones serán: a) asesorar al ejecutivo federal en materia de productividad y ser órgano de consulta en la materia para las dependencias de la administración pública federal; b) realizar programas de investigación; c) promover y divulgar el conocimiento y la aplicación de métodos y sistemas de organización y administración, mediante la capacitación y el desarrollo personal que requieran las actividades agropecuarias, industriales y de servicios de los sectores público, social y privado; d) formar cuadros técnicos para dotar al aparato productivo de mano de obra calificada; e) desarrollar un programa de adiestramiento rápido de la mano de obra (ARMO); f) desarrollar y promover tecnologías adecuadas a los requerimientos de cada grupo, sector o región; y g) coordinar acciones con instituciones similares.^{9 5}

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, el año de 1974 fue creado el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (artículo 525), que a pesar del empeño puesto en su actividad académica no rindió los frutos que se esperaban. Con tal motivo ha sido modificada su estructura y con el nombre del Instituto Nacional del Trabajo se ha integrado un nuevo organismo que tendrá como objetivos: a) promover la formación de asesores para los factores de la producción; b) vincular la educación laboral con los planes y programas del sistema educativo nacional con los del sistema nacional de capacitación y adiestramiento; c) realizar estudios en materia de trabajo con apoyo en las ciencias social y económica; e investigaciones a nivel nacional e internacional sobre la participación del movimiento obrero organizado en México y sobre el comportamiento y tendencias de las organizaciones representativas de trabajadores, cooperativistas y empresarios; d) realizar congresos, utilizar los medios masivos de comunicación y editar publicaciones y estadísticas en apoyo de las investigaciones que se realicen; e) racionalizar el uso de la información y documentación que se obtenga,

^{9 5} Decreto publicado en *D. O.* de 24-IX-82.

procediendo a su recopilación, clasificación, catalogación, análisis, microfilmación y difusión entre el sector público laboral y público en general; f) impulsar en las entidades federativas la creación de centros propios de documentación en materia de trabajo; y g) planear, organizar y ejecutar actividades educativas y formativas en materia laboral, destinadas a los funcionarios y personal técnico-administrativo del sector público laboral.⁹⁶

INSPECCION DEL TRABAJO

Para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10 y 14 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo se promulgaron varias reformas a efecto de que sea más eficaz la labor del personal encargado en las siguientes actividades laborales: manejo de substancias y materiales usados en los procesos de fabricación; análisis de equipo y maquinaria que pueda representar la realización de trabajos peligrosos; intervención conciliatoria de los inspectores y contenido de las actas que están facultados a levantar.⁹⁷

REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con el artículo 536 de la Ley Federal del Trabajo deberán prepararse y darse a conocer reglamentos para el ejercicio y deberes de las procuradurías de la defensa laboral. La casi totalidad de los Estados cuentan ya con estas reglamentaciones, para lo cual los faculta la propia ley, pero con motivo de las reformas procesales de 1979, algunos han quedado rezagados en cuanto a sus disposiciones. El caso del Distrito Federal, por lo que hace a este ramo administrativo, era muy grave, pues no sólo requería una reestructuración, sino una formulación completa, dado que el que tenían en vigor las autoridades databa del 7 de febrero de 1945. Por ello fue necesario elaborar una completa reglamen-

⁹⁶Decreto publicado en *D. O.* de 29-XI-82.

⁹⁷El reglamento de inspección ha sufrido tres modificaciones desde la entrada en vigor de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, con el objeto de limitar funciones, que en ocasiones no se ajustaban a los instructivos ordenados por la Secretaría del Trabajo. Ahora ya no podrán los inspectores decretar la clausura de ningún establecimiento sino sólo informar. El reglamento fue publicado en *D. O.* de 10-XII-82.

tación, que no sólo estuviese al nivel del desarrollo económico y social del país, sino que atendiera la multiplicación de las empresas, del sindicalismo y de la mayor complejidad de las relaciones obrero-patronales. Para que esta procuraduría se encontrase en posibilidad de cumplir con eficacia su función se le ha dado una nueva organización, con más amplias funciones de asesoramiento e intervención, con mira a procurar la unificación de criterios en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y exigir el cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los funcionarios y empleados de la misma.⁹⁸

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Fueron reformados varios de sus artículos para adecuarlo al proceso de reforma administrativa y para modificar la estructura orgánica de esta dependencia del ejecutivo federal, a fin de vincular en una sola unidad administrativa las funciones de control y evaluación de las acciones que tiene a su cargo el sector público laboral. Aparte de la creación de nuevas direcciones generales y una redistribución de labores en las mismas se creó una unidad de Coordinación de Programas de Bienestar, se otorgaron nuevas facultades a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, a las Direcciones de Control y Evaluación, de Programación y Organización y a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.⁹⁹

SALARIOS MINIMOS

Independientemente de haberse decretado los salarios mínimos que regirán para el año de 1983, en el de 1982 se incrementaron los vigentes en las ochenta y nueve zonas económicas en que está dividido el país.¹⁰⁰

⁹⁸ Este Reglamento quedó publicado en *D. O.* 6-I-82.

⁹⁹ Modificaciones reglamentarias publicadas en *D. O.* de 2-XII-82.

¹⁰⁰ La determinación se adoptó con apoyo en la fracción IV del artículo 123 constitucional y artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, tomando en cuenta las condiciones actuales de la economía nacional. Los decretos se publicaron en *D. O.* de 28-X-82 y 30-XII-82.

TRABAJADORES DEL ESTADO

En atención a la situación económica general del país, de la que ya se han hecho bastantes referencias, y para otorgar algún beneficio adicional a los trabajadores del Estado, se reformaron algunos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (ISSSTE) en materia de depósitos constituidos en favor de estos servidores públicos, destinados a integrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones. De acuerdo con las modificaciones ordenadas, en el futuro se entregarán sumas adicionales de las convenidas a los trabajadores jubilados, a los incapacitados total y permanentemente y a los beneficiarios de estos servidores, cuando fallezcan.¹⁰¹

VIVIENDA

Por carecer de interés social y haberse reducido sus actividades se abrogó la ley que creara el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) disponiéndose su liquidación y dictándose las normas necesarias para la cesión de sus bienes, obras y servicios a otras instituciones. Con tal motivo fue reformada y adicionada la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en materia de sus servicios. Además, en virtud de haberse modificado la Ley Federal del Trabajo en relación a las participaciones de los trabajadores en dicha institución (V. Ley en este capítulo), se reestructuró el capítulo relativo a los descuentos a los trabajadores en los casos de aplicación de los artículos 97 y 100, y a los depósitos constituidos en su favor, a efecto de que aquéllos, en los casos de jubilación, incapacidad total permanente o muerte, reciban cantidades adicionales, independientemente del monto de las aportaciones que se hayan hecho por los patrones en su beneficio o los intereses que hayan podido causar cuando no fueron sujetos de crédito en el propio Fondo; esto es, las aportaciones patronales que se hayan hecho desde la inscripción de los trabajadores, constituirán un crédito a su favor que les será devuelto con un interés y un premio adicional. Se instituye asimismo la modalidad de que, en aquellos casos en que un trabajador mayor de 50 años, deja de estar sujeto a una relación laboral por cualquier concepto, puede continuar voluntariamente dentro del régimen

¹⁰¹ El decreto conteniendo las reformas se publicó en *D. O.* de 31-XII-83.

del Instituto si llena los requisitos de un reglamento especial incluido en el reglamento del INFONAVIT.¹⁰²

B) PREVISION SOCIAL

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Se reformaron varios artículos de la Ley del Seguro Social para establecer: 1) Las pensiones por incapacidad permanente, total o parcial, serán revisadas e incrementadas anualmente, tomando en cuenta los incrementos del salario mínimo y la capacidad económica del Instituto; 2) Igualmente serán revisadas las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes cuando el asegurado fallezca a consecuencia de un riesgo de trabajo; 3) Serán revisadas también en forma anual las pensiones otorgadas por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, con la única aclaración de que en estos casos cualquier modificación se hará conforme a la cuantía de las pensiones (artículos 75, 76, 172 y 173)¹⁰³

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

Tuvo reformas en la integración del Consejo para establecer que los presidentes o vicepresidentes se alternarán el cargo cuando pertenezcan a la Defensa Nacional o a la Marina Nacional (artículo 5o.) no pudiendo desempeñar ambos cargos elementos que pertenezcan a la misma Secretaría (artículo 7o.). Además fueron modificadas otras disposiciones respecto a los beneficios y derechos de los familiares de militares o marinos; al trámite que debe darse a las solicitudes de compensación o pensión y a la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto para que haga su pago, por lo menos en un 50 por ciento de los haberes de dichos militares o marinos, o de sus haberes de retiro, mientras se llenan los trámites correspondientes y se dicta una resolución definitiva (artículo 201, 202, 204 y 204 bis).¹⁰⁴

¹⁰² Aun cuando el Instituto interviene en la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales que construye, puede deducir, como ya dijimos, el 1 por ciento del salario por tales conceptos. Esos decretos de abrogación del INDECO y reformas al INFONAVIT se publicaron ambos en *D. O.* de 7-I-82.

¹⁰³ El decreto respectivo fue publicado en *D. O.* de 11-I-82.

¹⁰⁴ De la misma fecha es este otro decreto (11-I-82).

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LA HABITACION DE LOS TRABAJADORES

Hemos indicado que fue reformada desde principios del año la Ley del INFONAVIT para permitir a los trabajadores que dejaren de ser sujetos de una relación de trabajo, continuar recibiendo los beneficios de la institución, mediante su inscripción voluntaria y pago de determinadas cuotas. Un reglamento sobre el particular establece las variantes y regulaciones que han sido puestas en ejecución, ya sea que el trabajador tenga o no crédito otorgado por el Instituto, o de aquel que obtenga crédito con posterioridad. Se fija asimismo el incremento al fondo de ahorro y el porcentaje del crédito, la forma de pago de dicho crédito se trate de trabajador retirado, jubilado o pensionado, quien podrá continuar siendo miembro de la Caja de Seguros del INFONAVIT.¹⁰⁵

REHABILITACION

Habiéndose elevado a garantía constitucional el derecho a la salud (artículo 4o.) fueron firmados convenios de cooperación con las Secretarías de Gobernación y Educación Pública, con el objeto de proporcionar capacitación para el trabajo como terapia de rehabilitación a menores infractores e internos de centros penitenciarios para adultos. El objetivo ha sido que no se vea la ocupación en alguna actividad útil como resultado de una sanción y mucho menos como pena, sino aprovechar el término de condena de unos y otros para otorgarles enseñanzas útiles que les permitan obtener trabajos decorosos y bien remunerados cuando cumplan su confinamiento temporal. Para lograrlo la Secretaría de Educación se ha comprometido a contratar por su cuenta el personal necesario; a elaborar, operar y supervisar los planes y programas adecuados; a equipar talleres con la maquinaria indispensable; y a otorgar certificados de capacitación de acuerdo con las normas de la Ley Federal del Trabajo.¹⁰⁶

¹⁰⁵Publicado en *D. O.* de 2-VIII-82.

¹⁰⁶Publicado en *D. O.* de 24-VI-82.

SERVICIO SOCIAL DE LAS PROFESIONES PARA LA SALUD

A idéntico fin de cohonestar disposiciones sobre la salud con la norma constitucional, se ha reglamentado el servicio social de atención a la salud en todo el territorio nacional, con la finalidad de que los pasantes de la profesión médica contribuyan a la conservación de la salud de la población del país y colaboren al desarrollo de la comunidad en el medio rural y en las zonas urbanas marginadas o regiones carentes de este servicio, y obtengan al mismo tiempo un beneficio económico, protegido desde hace varios años a través de un título especial de la Ley Federal del Trabajo, que norma las condiciones laborales de los médicos residentes (artículos 353-A 353-I) a quienes se les asimila para el desarrollo y práctica del servicio social. Las características de este servicio se han incluido en el capítulo del derecho administrativo general.¹⁰⁷

I V. DERECHO PRIVADO

A) DERECHO CIVIL

En materia federal las únicas reformas al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal consistieron en modificar los artículos 1916 y 2116 y adicionar un artículo, el 1916 bis, para establecer el daño moral y precisar los alcances de la disposición legal, en virtud de varias protestas que se dieron a conocer, en particular dentro del medio periodístico, por suponerse que estas reformas implicaban un ataque velado a la libertad de prensa, así como alguna oposición que presentaron los partidos políticos, en especial el de Acción Nacional.

Se definió el daño moral como “la afectación que sufre una persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.” De producirse hechos ilícitos que produzcan daño moral, el responsable tendrá la obligación de proveer a la reparación que proceda, mediante una indemnización en dinero, con independencia de que si al mismo tiempo se causó un daño material, la responsabilidad se fijará en los términos del artículo 1913 del propio

¹⁰⁷V. nota 55.

Código. La acción de reparación no es trasmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado cualquier acción en vida. El monto de la indemnización se determinará judicialmente y sólo cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de parte y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia, que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. Cuando el daño deriva de un acto que haya tenido difusión en medios informativos, el juez podrá ordenar además, que los mismos den publicidad al susodicho extracto (artículo 1916).¹⁰⁸

La adición que se hizo se contrae al hecho de que, la persona que ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información en los términos y con las limitaciones que señalan los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República, no están obligadas a la reparación del daño moral, por cuyo motivo, quien la demande por responsabilidad contractual o extracontractual, deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño directo que se le hubiere causado (artículo 1916 bis).

Por lo que ve a la reforma del artículo 2116 establece este que, al fijarse el valor o deterioro de una cosa, no se atenderá al precio estimativo o de afecto, a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con el objeto de lastimar los sentimientos o afectos del dueño. El aumento que pudiera hacerse por esta causa, lo determinará el juez conforme a las reglas del artículo 1916 ya citado.¹⁰⁹

B) DERECHO PROCESAL CIVIL

No hubo movimiento en esta rama jurídica durante el año de 1982 en materia federal.

¹⁰⁸De conformidad con lo que dispone el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el Estado y sus funcionarios se encuentran obligados asimismo a la reparación del daño moral en su caso. El decreto se publicó en *D. O.* de 31-XII-83.

¹⁰⁹Fueron derogadas todas las disposiciones que se opusieran a las modificaciones o adiciones contenidas en el decreto respectivo, aclarándose además, que en los ordenamientos legales donde se mencionaren acciones, bonos de fundador, obligaciones o certificados de depósito como títulos valor al portador, deberá entenderse que son nominativos. El decreto se publicó en *D. O.* de 30-XII-82.

C) DERECHO MERCANTIL

Con el objeto de suprimir el anonimato en sociedades mercantiles que lo contemplaban, reformaron varios artículos tanto de la Ley General de Sociedades Mercantiles como de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en las siguientes materias: a) en lo sucesivo los bonos de fundador deberán contener el nombre, nacionalidad y domicilio del fundador (artículo 108 LGSM); b) las acciones en que se divida el capital social de una sociedad anónima estarán representadas por títulos nominativos que acrediten y transmitan la calidad y derechos de socios; (artículo 111 LGSM); c) los títulos de las acciones llevarán adheridos cupones que serán siempre nominativos, los cuales se desprenderán del título cuando se haga pago de dividendos o intereses (artículo 127 LGSM); d) la sociedad considerará como dueño de las acciones a quien aparezca inscrito como tal en el registro (artículo 129 LGSM); e) la transmisión de una acción que se efectúe por medio diverso del endoso deberá anotarse en el título de la acción (artículo 131 LGSM); f) el capital social estará dividido en acciones y no podrán cederse sin el consentimiento de la totalidad de los comanditarios (artículo 209 LGSM); y g) las sumas que pertenezcan a los accionistas y que no fueren cobradas en el transcurso de dos meses, contados desde la aprobación del balance final, se depositarán en una institución de crédito con la indicación del accionista a quien pertenezcan, siendo esta última institución la que pague el crédito constituido (artículo 249 LGSM).

En materia de títulos, las acciones, bonos de fundador, obligaciones, certificados de depósito y certificados de participación, sólo podrán ser endosadas a favor de persona determinada, el endoso en blanco carecerá de efectos legales (artículo 32 LGTOC). Las obligaciones serán nominativas en lo sucesivo y llevarán nombre, nacionalidad y domicilio de obligaciones; por excepción podrán emitirse al portador; en todos los casos deberán contener la firma autógrafa de los administradores de la sociedad y del representante común de los obligacionistas (aa. 209 y 210 LGTOC). Los certificados podrán llevar cupones, pero unos y otros deberán emitirse por series y siempre se extenderán en forma nominativa (a. 228 LGTOC).¹¹⁰

¹¹⁰Cuando sean emitidas cédulas hipotecarias esto se hará con intervención de una institución de crédito autorizada y con la aprobación de las autoridades competentes.

LEY DE NAVEGACION Y COMERCIO MARITIMOS

Fue reformado el artículo 116 de esta ley y adicionado un capítulo, el III bis, para establecer la prelación de privilegios sobre los buques, sus pertenencias y accesorios en caso de créditos en contra de los dueños o armadores respectivos, ya que toda embarcación puede ser objeto de garantía real constituida mediante hipoteca que comprenda dichas pertenencias y accesorios. Se regulan: la extensión de la hipoteca; los casos en los que no se puede extender la hipoteca al flete; la forma de constituir la hipoteca en escritura pública y la facultad para dividir la hipoteca en cédulas (artículos 116, 122 a 126-A, 126-B y 126-C).

Las hipotecas se inscribirán en el Registro Público Marítimo Nacional, haciéndose por igual las anotaciones que procedan en la matrícula de la embarcación. De existir otras hipotecas se asentará la prelación de las mismas en lo que hace a los privilegios marítimos.¹¹¹

V. DERECHO PENAL

CODIGO PENAL

Fue reformado el artículo 167 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para sancionar con prisión de uno a cinco años y multa de quinientos a cincuenta mil pesos, a la persona que dolosa o indebidamente intervenga la comunicación telefónica de terceros.¹¹²

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Abrogada la reciente ley similar de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicado en el *Diario Oficial* de 4 de enero de 1980, se promulgó nueva ley de responsabilidades bajo el rubro de *servidores públicos*, para hacer coherente esta denominación con la reforma constitucional y administrativa que también ha tenido lugar y a la que hicimos referencia.¹¹³

¹¹¹El decreto se publicó en *D. O.* de 30-XII-82.

¹¹²El decreto respectivo se publicó en *D. O.* de 11-I-82.

¹¹³V. parte relativa al derecho constitucional, inciso 3 de la voz Constitución Política y nota número 4.

Su objetivo es la reglamentación del Título Cuarto Constitucional en materia de: 1) Sujetos de responsabilidad en el servicio público; 2) fijar las obligaciones del servicio público; 3) establecer responsabilidades y sanciones administrativas; 4) resolver lo que proceda en los casos en que las responsabilidades y sanciones se resuelvan mediante juicio político; 5) indicar qué autoridades son las competentes para reglamentar los procedimientos en aplicación de sanciones; 6) especificar los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gocen de fuero; y 7) establecer el registro patrimonial de los servidores públicos.

Se han designado autoridades competentes: a las cámaras de senadores y diputados al Congreso de la Unión; la Secretaría de la Contraloría General de la República; las dependencias del Ejecutivo Federal y el Departamento del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional, se desarrollarán con plena autonomía y por la vía que legalmente corresponda, debiendo las anteriores autoridades turnar las denuncias a quien corresponda conocer de ellas.¹¹⁴

En cuanto al juicio político el procedimiento lo fija el Congreso de la Unión en la forma y términos establecidos en el artículo 110 constitucional, en los casos de ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno; de violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales; a la libertad de sufragio; cuando exista usurpación de funciones y tratándose de cualquier infracción a la Constitución o leyes federales, si se causan perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o con motivo de algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones (artículo 7o. a 29).

Las responsabilidades administrativas, derivadas de lo dispuesto por el artículo 108 constitucional, son aplicables a los servidores públicos cuando no cumplan con sus obligaciones. Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de éstos, se les han fijado como obligaciones: 1) cumplir su servicio con la máxima eficiencia; 2) ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos que tengan en-

¹¹⁴ Señala el artículo 109 constitucional, que en casos de delitos comunes, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

comendados; 3) utilizar los recursos que se les asignen exclusivamente al desempeño de su empleo, cargo o comisión; 4) cuidar de la documentación que manejen y abstenerse de ejercer las funciones que tenga encomendadas cuando cese el ejercicio de sus funciones; 5) observar buena conducta, respeto y subordinación legítimas respecto de sus superiores e inferiores jerárquicos; 6) informar de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección; y 7) una serie de abstenciones relacionadas con cualquier cargo que se desempeñe (artículo 46 a 48). Las sanciones administrativas aplicables serán: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; inhabilitación temporal y en caso de ser aplicable alguna sanción económica se ajustará ésta a la gravedad del caso (artículos 49 a 78). Finalmente, tendrán en lo sucesivo los servidores públicos la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial que ostenten, sean de base o de confianza.¹¹⁵

*PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA*¹¹⁶

Para elaborar un adecuado programa de administración de justicia se ha encomendado a esta dependencia del ejecutivo federal abrir una consulta nacional que permita elaborar iniciativas de ley y promover acciones para dotar a la sociedad de un mejor sistema de administración de justicia y seguridad públicas. El programa de consulta permitirá atender los planteamientos surgidos en forma directa en los Estados de la República, al igual que los que hagan las dependencias e instituciones públicas, colegios y asociaciones académicas y profesionales, centros de estudios superiores, funcionarios de la administración de justicia, profesionales del derecho y en general, todas las personas físicas que deseen hacerlo, podrán asimismo participar en los programas correspondientes. El Procurador General de la República será el encargado de instalar las comisiones el mes de enero de 1983 y las audiencias y recepción de trabajos podrá hacerse entre el mes de enero y el de junio de ese año.

¹¹⁵La ley fue publicada en *D. O.* de 31-XII-82.

¹¹⁶El acuerdo correspondiente se publicó en *D. O.* de 20-XII-82 para integrar diez comisiones sobre: amparo; justicia penal; justicia civil; justicia familiar; justicia laboral; justicia administrativa; justicia agraria; justicia mercantil; justicia de policía y buen gobierno y seguridad pública.

I. DERECHO CONSTITUCIONAL

LA NUEVA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE BURUNDI

DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1981

El reino de Burundi -territorio bajo administración belga desde 1926- accedió a la independencia el 1o. de julio de 1962. Después de cuatro años de relativa tranquilidad bajo la tutela del rey Mwambutsa IV, el país iba a entrar en el ciclo de la inestabilidad política, los pronunciamientos, las tensiones socioétnicas y el marasmo económico que son las constantes de la mayor parte de los Estados negroafricanos.

Cabe recordar que desde el golpe de Estado de 1o. de noviembre de 1976 -el tercero que sufrió el país, convertido en República en 1966-, el coronel Jean-Baptiste Bagaza, presidente de la República y del partido único, jefe del Estado y del Gobierno, erigido en legislador soberano, ha asumido la conducción de los asuntos públicos, conforme al Decreto-Ley de 26 de noviembre de 1976 que suspendió la Constitución de 1974.

A los cinco años de haber accedido a la magistratura suprema por la vía pretoriana, el coronel-presidente ha estimado oportuno "organizar las estructuras democráticas del Estado para que se haga efectiva la soberanía del pueblo"; en consecuencia, ha mandado redactar una nueva Ley fundamental, aprobada por el Comité central del partido y adoptada por referéndum: la Constitución de 20 de noviembre de 1981.

Nos proponemos examinar las reglas fundamentales relativas a la organización y al funcionamiento de los poderes públicos que establece la nueva Carta burundí, así como señalar las principales diferencias que existen entre este texto y el de la Constitución de 11 de julio de 1974.

La Constitución de 20 de noviembre de 1981

La nueva Constitución consta de 81 artículos -la anterior, de 64-, agrupados en diez títulos. El régimen que asienta no se aparta del clási-

co esquema negroafricano: hegemonía del presidente de la República, monopartidismo rígido y democracia unánime.

De manera general, la estructura de la nueva Ley fundamental es muy parecida a la de la Carta de 1974, consagra instituciones establecidas anteriormente a la par que introduce innovaciones, y, a ejemplo del texto de 1974, adopta una serie de disposiciones que se inspiran directamente de la Constitución francesa de 1958, como el referéndum, los poderes excepcionales, la estricta delimitación del dominio de la ley respecto del reglamento, etcétera.

Principios generales (título I)

Burundi, “República unitaria, soberana, laica y democrática”, adopta sin reserva el principio del “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (art. 1o.). El artículo 2 introduce una primera novedad al adoptar la institución del referéndum -modo de consulta popular que no figuraba en la Carta anterior. Los artículos siguientes fijan disposiciones relativas a las colectividades territoriales, la capital, el himno, la bandera y el escudo nacional. Por su parte, el artículo 9 enumera las instituciones fundamentales de la República, a saber: “el Partido, el presidente de la República, el Gobierno, la Asamblea nacional y la Autoridad judicial”.

De las libertades públicas y de los deberes de los ciudadanos (título II)

La lista de las libertades y derechos fundamentales garantizados (igualdad, seguridad, garantías penales, derechos cívicos, inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, libertad de opinión, de conciencia, de reunión y expresión, etcétera) se inspira directamente en la filosofía liberal europea de fines del siglo XVIII, si bien el concepto de individuo y de derechos individuales no ha penetrado en la conciencia del africano y de ninguna manera forma parte de su patrimonio éticocultural. Este rasgo es característico de toda el Africa negra -lo que no impide que figure en cada Constitución negroafricana una enumeración minuciosa de los derechos y libertades fundamentales que, a primera vista, son la expresión del más puro liberalismo político.

Entre otros, el derecho de propiedad es solemnemente reconocido “a todos, Burundíes y extranjeros”, y protegido por la ley (artículo 19).

En caso de expropiación por causa de “utilidad pública”, la Carta anterior establecía la exigencia de una “justa y previa indemnización”; el texto actual, al referirse a la “necesidad pública” de la expropiación, se limita a mencionar que dará lugar a una “indemnización equitativa” -fórmula imprecisa que no constituye garantía alguna.

Como en el texto de 1974, los derechos económicos y sociales son prácticamente inexistentes; se reducen a una declaración de principio de “la igualdad de acceso a la instrucción, la educación y la cultura” (artículo 18), sin que se mencione la intención del Estado de, cuando menos, “esforzarse” en hacer efectivo este derecho.

De los deberes de los ciudadanos (título II, capítulo II)

En la nueva Constitución figura un capítulo relativo a los deberes de los ciudadanos, cuando la Carta anterior se limitaba a enunciar algunos principios fundamentales del régimen del trabajo.

En efecto, conforme al artículo 14 de la redacción de 1974, el trabajo, “derecho y deber de cada uno”, implicaba una remuneración equitativa que asegura al trabajador y a su familia “una existencia conforme a la dignidad humana”; por otra parte, el texto prohibía “los trabajos no remunerados”, excepto los que se ejecutaren “en provecho de una colectividad pública”, que de ninguna manera podían ser impuestos por fuerza.

En cambio, el texto de 1981 enumera los deberes del nacional “para con la familia, la sociedad, el Estado y las demás colectividades reconocidas por la Constitución y la ley” (artículo 21), haciendo caso omiso de disposiciones que tutelén el derecho al trabajo o que fijén los principios generales del régimen del trabajo. El ciudadano burundí tiene:

- el deber de servir a la comunidad nacional y de “contribuir a la edificación de un sistema económico” que asegure “el acceso al bienestar material y al desarrollo intelectual de todos”;

- el deber de “honrar el trabajo” y de cumplir con los tributos que determine la ley; y,

- el deber de preservar y reforzar la unidad y la solidaridad social, la independencia nacional y la integridad territorial, así como el deber de contribuir a defender su país y de “velar por la conservación de los valores culturales nacionales y por la promoción de la salud moral de la sociedad”.

En resumidas palabras, el ciudadano burundí se enfrenta con una se-

rie de deberes, definidos en términos bastante abstractos. En realidad, la Constitución insiste en los conceptos de "comunidad y unidad nacional", "intereses fundamentales de la sociedad", "solidaridad social y salud moral de la sociedad", como si intentara conjurar en cierto modo los peligros siempre presentes de las rivalidades étnicas, de las explosiones de particularismos tribales y de la anarquía de los feudalismos locales -otra constante del Africa subsahariana.

*El partido, el poder ejecutivo y el
poder legislativo (títulos III a VI)*

Desde su acceso a la independencia, los Estados negroafricanos han conocido una evolución constitucional y política caracterizada por una gran inestabilidad que no ha tardado en desembocar en la instauración de un régimen autoritario, más a menudo militar que civil, asentado en un monopartidismo riguroso, como lo pone en evidencia una vez más el caso de Burundi.

A. El partido único, la UPRONA

La República de Burundi, dispone el artículo 22, "adopta el principio del partido único de masa, denominado 'UPRONA' ", es decir "Unión para el progreso nacional". Cabe precisar que en este dominio el constituyente de 1981 no innova; en efecto, el partido, creado en 1962, erigido en partido único por el *arrêté-loi* de 23 de noviembre de 1966, ha sido consagrado por todos los textos constitucionales posteriores.

La UPRONA, cerebro y elemento rector de toda la vida política del país, es la institución fundamental de la República; "canaliza y refleja las aspiraciones del pueblo, orienta la política general del país, inspira y controla la acción de todas las instituciones del Estado" (artículo 24) -es decir, conforme al artículo 9, el presidente de la República, el Gobierno, la Asamblea nacional y la autoridad judicial.

Sin originalidad y según el modelo bien conocido, los órganos del partido son el Congreso nacional, el presidente del partido, el Comité central y el Buró político (artículo 25). Instancia suprema, el Congreso nacional fija las grandes orientaciones de la política interior e internacional y del desarrollo económico y social, así como elige al presidente y al Comité central (artículo 26). El presidente, quien vela por el buen

funcionamiento del partido, “dirige y coordina todas las actividades del Comité central y del Buró político” (artículo 27). Por su parte, el Comité central, órgano superior de dirección, vela por la buena aplicación de las decisiones del Congreso nacional y controla la acción del Gobierno en la aplicación de la política determinada por dicho Congreso (artículo 28).

Al parecer, el partido, a través de sus órganos, es quien ejerce verdaderamente el poder de Estado, sin embargo, vamos a ver que el elemento dominante y determinante del aparato de la UPRONA es en realidad el presidente de la República, también presidente del partido.

B. El presidente de la República

Conforme a la Carta de 1974, el Secretario general de la UPRONA, elegido por el Congreso nacional, se convertía “en presidente de la República, jefe del Estado y del Gobierno” (artículo 22). En este dominio, la Constitución de 1981, preocupada por “hacer efectiva la soberanía del pueblo” introduce la elección popular, si bien, como antes, la presidencia del partido es indisolublemente ligada a la función presidencial. En efecto, de ahora en adelante, el presidente de la República será elegido mediante sufragio universal directo, por mayoría absoluta de los votos expresados, y prosigue el artículo 29-, “el presidente del partido UPRONA es el único candidato a la presidencia de la República”. El mandato del presidente es ahora de cinco años, en vez de siete, y si la Carta de 1974 señalaba que era renovable, en cambio el texto de 1981 queda mudo en la materia.

El presidente de la República, jefe del Estado y del Gobierno, “tiene la plenitud del poder ejecutivo que ejerce mediante decreto” (artículo 32). Garante de la independencia nacional, el presidente conduce la política general del Estado, es el jefe de los ejércitos, nombra a los empleados civiles y militares, declara la guerra y “firma el armisticio”, acredita a los embajadores, firma y ratifica los tratados y acuerdos internacionales, ejerce el derecho de gracia y confiere condecoraciones (artículos 33 y 72). En fin, -a ejemplo de la Constitución francesa de 1958-, el artículo 34 confiere al jefe del Estado poderes excepcionales que le permiten “tomar todas las medidas que estime necesarias”, en caso de “peligro grave e inmediato que amenace la independencia o el interés superior de la nación”.

Señalemos dos diferencias con el texto de 1974. Por una parte, el ar-

título 35 actual establece que la función presidencial es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública electiva, con excepción de la de presidente de la UPRONA; por la otra, a la expiración de su mandato, el presidente tendrá derecho a “una pensión y a los demás privilegios y facilidades que determina la ley” (artículo 38).

C. *El Gobierno*

Simple ejecutante de la política general del Estado, el Gobierno es responsable ante el presidente de la República, quien nombra y revoca a los ministros y “fija sus atribuciones mediante decreto” (artículo 39 y 40). Esta disposición permite al presidente controlar rigurosamente, limitar y reducir a voluntad las respectivas competencias de sus colaboradores, eventualmente susceptibles de pretender adquirir un peso político excesivo y, por ende, censurable; en suma, cada ministro actúa por delegación expresa del presidente, revisable a cada instante, y, en consecuencia, siempre provisional y precaria.

D. *La Asamblea nacional*

Respecto de la función legislativa, y en contraste absoluto con la Carta de 1974, la nueva Constitución rompe con una tradición de quince años, al dictar una medida verdaderamente revolucionaria en el contexto de la práctica constitucional burundí que, desde 1966, reservaba el ejercicio del poder legislativo al titular del ejecutivo. En efecto, la Asamblea nacional, reinstituída y rehabilitada después de un largo eclipse, vuelve a asumir el poder legislativo -por cierto, dentro de límites muy determinados, y con modalidades y matices que asignan al nuevo legislador un papel bastante modesto, como vamos a ver.

1. *El parlamento no es un cuerpo esencialmente electivo.* La Asamblea está integrada por “representantes” elegidos mediante sufragio universal directo, por una parte, por la otra, a fin de “asegurar la completa representación de las fuerzas sociales del progreso . . . , el presidente de la República designará una quinta parte de los miembros de la Asamblea nacional” -puntualiza el artículo 43; el mandato de los parlamentarios, elegidos o nombrados, es de cinco años.

2. *En segundo lugar, si bien la Asamblea “vota la ley” (artículo 45), el dominio de competencia del legislador es estrictamente delimitado*

respecto del poder reglamentario -disposición imitada de la Constitución francesa de 1958. En efecto, la competencia del parlamento no es general, sino que se trata de una competencia de atribución que solamente podrá ejercerse en los dominios que enumera limitativamente el artículo 46. Así es como la Asamblea podrá legislar tan sólo en materia de garantías y obligaciones fundamentales del ciudadano, de estatuto de la persona y de los bienes, así como en lo concerniente a la organización política, administrativa y judicial, a las cuestiones financieras, tributarias y domaniales, al régimen de la enseñanza y a los objetivos económicos y sociales definidos por "las leyes de programa". "Las demás materias -establece el referido artículo 46- tienen un carácter reglamentario", es decir que son de la competencia exclusiva del presidente de la República, quien ejerce "en plenitud" el poder reglamentario mediante decreto.

3. *La Asamblea comparte* con el presidente de la República la iniciativa legislativa (artículo 52) -disposición que no impide que el jefe del ejecutivo se convierta eventualmente en legislador único. El artículo 53 habilita al presidente "para dictar, mediante decretos-leyes, medidas que son del dominio de la ley", en los periodos de receso de la Asamblea o cuando ésta estuviere en la imposibilidad de sesionar; estos decretos entrarán en vigor inmediatamente y deberán ser sometidos a la ratificación del parlamento, excepto los que conciernen "al empréstito exterior".

Por otra parte, tanto el presidente como la Asamblea tienen el derecho de enmienda; sin embargo, las enmiendas de origen parlamentario no procederán cuando su adopción tuviere como resultado, bien una disminución de los ingresos públicos, o bien una agravación de una carga pública importante (artículo 54).

4. Acabamos de ver que el ejecutivo puede convertirse en legislador. Además, la Constitución establece que *el presidente podrá recurrir a la consulta popular*, mediante referéndum, y someter al cuerpo electoral "todo proyecto de reforma que, si bien pertenece al dominio de la ley, pudiere afectar el futuro de la nación o las instituciones de la República" (artículo 55). Así es como, dado el caso, el legislador -cuya competencia es muy limitada institucionalmente- no participará en la elaboración de reformas importantes en el dominio que, por definición, es el suyo.

5. *La Asamblea no puede promover la responsabilidad política del Gobierno*, el que responde de su acción únicamente ante el jefe del Es-

tado. El parlamento puede solamente “informarse de la actividad gubernamental mediante cuestiones orales o escritas” (artículo 58), pero no dispone de ningún modo de presión susceptible de influir en la política general del país.

6. *El régimen burundí no es, pues, de tipo parlamentario*; ello no impide que la Constitución confiera al presidente de la República el arma suprema del ejecutivo parlamentario: *el derecho de disolución*. En efecto, previa consulta al Comité central, el presidente podrá pronunciar la disolución de la Asamblea, sin más ni más; por otra parte, las nuevas elecciones se celebrarán, sin prisa alguna, en un plazo de cuatro meses, contado a partir de la fecha de publicación del decreto de disolución (artículo 60).

En suma, la Asamblea nacional reinstaurada aparece como un elemento de poco peso en el régimen político burundí, enteramente dominado por el jefe del ejecutivo, a través del aparato del partido y de los demás órganos del Estado.

La autoridad judicial (Título VIII)

“En el ejercicio de sus funciones -puntualiza el artículo 66-, los jueces no son sometidos más que a la Constitución y a la ley”. A este respecto, cabe subrayar que la Carta anterior, después de asentar también que el juez estaba sometido a la autoridad de la ley, agregaba: “así como a las opciones del partido y a la concepción revolucionaria del derecho” (artículo 51). Esta disposición, además de estar en contradicción total con el concepto de independencia de la magistratura, no aclaraba lo que debía entenderse por “concepción revolucionaria del derecho”. Estas exigencias, desconcertantes y confusas, no figuran en la nueva Constitución.

La Corte suprema está integrada por cuatro *Chambres* o Salas (artículo 68):

- la Sala de Casación que conoce de los recursos de anulación formados contra las decisiones de última instancia de las cortes y de los tribunales del orden judicial;
- la Sala Administrativa que examina los recursos formados contra las decisiones de las jurisdicciones administrativas;
- la Sala Judicial que conoce de las infracciones cometidas por “mandatarios políticos o públicos”; y,
- la Sala Constitucional que examina la constitucionalidad de las leyes

y de los compromisos internacionales, a solicitud del presidente de la República o del de la Asamblea nacional; la ley declarada no conforme con la Constitución no podrá ser promulgada.

En fin, señalemos otra innovación del texto de 1981: la creación de una Corte de Seguridad del Estado, competente para conocer de las infracciones tipificadas por el Código penal como "atentado a la seguridad del Estado" (artículo 71). Por otra parte, el Consejo de Defensa nacional, instituido por la Carta anterior, desaparece en la nueva Constitución.

La revisión de la Constitución (título IX)

Conforme al texto de 1974, y a consecuencia de la confusión de los poderes ejecutivo y legislativo, la iniciativa de la revisión constitucional era atributo exclusivo del presidente de la República (artículo 63). Lógicamente, la nueva Constitución confiere también esta iniciativa a la Asamblea nacional (artículo 76). La enmienda presentada por el presidente de la República, previa consulta al Comité central, deberá ser votada por una mayoría de dos tercios en el parlamento (artículo 77).

Disposiciones transitorias (título X)

Era de prever que la Constitución dispusiera, lacónica: "El presidente de la República en función -coronel J. B. Bagaza- seguirá ejerciendo todas las prerrogativas de jefe del Estado y del Gobierno hasta el término de su mandato y la instalación oficial del presidente de la República, conforme lo establece el artículo 29 de la presente Constitución" (artículo 79).

Ahora bien, recordemos que el coronel-presidente, al llegar al poder en noviembre de 1976, empezó a ejercer los plenos poderes que sigue ejerciendo hoy en día. A falta de poder establecer la fecha de expiración de su "mandato" actual, estamos reducidos al terreno de la hipótesis, pues la Carta no señala término o plazo alguno para la celebración de elecciones generales. Sin embargo, puede estimarse que la nueva Constitución, adoptada por referéndum el 18 de noviembre de 1981, entró en vigor a la fecha de su publicación, el 20 de noviembre, si bien el jefe del Estado ha decidido mantener el *statu quo*.