

<i>Derecho Administrativo. Petróleo</i> .....	187
<i>Derecho Constitucional. Portación de armas de Fuego</i> .....	194
<i>Derecho Fiscal. Reformas al Código Fiscal de la Federación</i> .....	196
<i>Derecho Penal. Consideraciones sobre las reformas de 1971</i> .....	200
<i>Código de Trabajo de la República de Panamá</i> .....	209

### PETRÓLEO

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (D. O. 6 de febrero de 1971). Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica (D. O. 9 de febrero de 1971). Decreto por el que se abroga el Reglamento de Trabajos Petroleros de 29 de noviembre de 1927; (D. O. 4 de febrero de 1971).

La legislación en materia de petróleo tuvo a principios de año un movimiento importante, como consecuencia de varios proyectos que enviase el Presidente de la República, quien desde que tomara posesión del cargo el 1º de diciembre de 1970 anunció al país la necesidad de modificarla a fin de actualizarla de acuerdo con el desarrollo de la industria petrolera nacional. Debe decirse que desde 1938, año de la expropiación de tal industria, todos los regímenes de gobierno han legislado sobre esta materia, imponiendo sus particulares puntos de vista bien sea respecto a la administración o explotación de esta riqueza nacional, o bien sobre sus fuentes o derivados, o bien reorganizando o ampliando las funciones de la empresa descentralizada del Estado a cuyo cargo están todos estos aspectos, conocida internacionalmente bajo el nombre de Petróleos Mexicanos.

No es por lo tanto de extrañar que una de las preocupaciones esenciales del actual Jefe del Poder Ejecutivo, desde su propaganda como candidato a la presidencia del país, haya sido otorgar al ramo del petróleo una primordial atención, no sólo en cuanto representa el nervio motor de la industrialización de México desde hace más de 30 años, ya que un 90% del petróleo extraído es utilizado para producir energéticos, sino que gran parte del progreso económico se ha apoyado en un eficaz aprovechamiento de tal producto.

Por esta razón, para comprender mejor la importancia de las disposiciones legales que vamos a reseñar, es conveniente hacer un poco de historia sobre el tema, sin abundar desde luego en estas disquisiciones, ya que nuestro objetivo se habrá de centrar en la organización actual de la empresa encargada de explotar y administrar el petróleo y sus derivados. No vamos tampoco a remontarnos a la iniciación de la legislación petrolera, en el año de 1901<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El 22 de noviembre de 1884 se expidió el primer Código de Minería Nacional, que

porque el criterio jurídico que se sustentó hasta la promulgación de la Constitución de 1917, se apoyaba en la concepción liberalista del siglo pasado, que permitía la apropiación individual de los productos del subsuelo sin limitación alguna.<sup>2</sup> Iniciaremos el examen de dicha legislación a partir de la creación del primer organismo oficial que trató de reglamentar todas las actividades relacionadas con la industria, que lo fue la Administración General del Petróleo Nacional,<sup>3</sup> un poco antes de que sobreviniera la expropiación.

El propósito original de la ley respectiva fue vigilar de hecho a las empresas a quienes se habían otorgado concesiones para extraer y explotar el producto, cuidando más el aspecto fiscal y el interés patrimonial del Estado, como ha acontecido en otras naciones, ya que la desmedida protección de los gobiernos extranjeros hacia las compañías formadas en los dos primeros decenios de este siglo, impedía una completa fiscalización respecto de los trabajos que realizaban. Por ello no fue sino hasta que se consolidó la expropiación petrolera, que la nación obtuvo el predominio absoluto sobre el petróleo y su industria.<sup>4</sup>

Petróleos Mexicanos fue creada por Ley de 7 de junio de 1938 año mismo

estableció que los propietarios de la superficie de la tierra lo eran también del carbón de piedra y del petróleo subterráneos. La primera ley del petróleo se promulgó el 24 de diciembre de 1901 y consecuentemente sustentaron sus autores idéntico criterio al que prevaleció en el Código de Minería.

<sup>2</sup> Francisco Castillo Nájera, en su libro titulado *El Petróleo en la Industria Moderna* donde explica su actuación como embajador de México ante el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, en los arreglos para el pago de la expropiación de la industria petrolera, considera que debido a esta legislación, fue posible el rápido progreso y la tremenda explotación que hicieron las compañías extranjeras, de los productos del subsuelo mexicano. Págs. 27 y siguientes.

<sup>3</sup> El primer intento del Gral. Lázaro Cárdenas al tomar posesión de la presidencia de la República, antes de que las compañías petroleras extranjeras se colocaran en abierta rebeldía respecto del fallo que aprobó el pago de 24 millones de pesos a los trabajadores de esta industria, fue crear en forma paulatina, una industria nacional a través de una empresa propiedad del Estado, para lo cual adquirió la maquinaria y derechos de pequeñas compañías, con las cuales formó la que originalmente llevó el nombre de "PETROMEX".

<sup>4</sup> La producción de petróleo crudo en México llegó en 1917 a 55 millones de barriles al año. A partir de este año y mientras se discutía diplomáticamente la imposición de las reformas a la Constitución, las compañías extranjeras trataron de extraer las mayores cantidades posibles hasta el agotamiento de todas las reservas entonces exploradas, alcanzando la producción de 1921 la cantidad de 193 millones de barriles. Arreglada la situación jurídica y habiéndose firmado nuevos protocolos, como el Tratado de Bucareli (1922) la explotación se bajó a su producción normal que llegaba en 1937 a 47 millones de barriles. Esta cantidad no se pudo rebasar, después de la expropiación, sino hasta 1948.

de la expropiación, pero organizada en su origen como una administración obrera, no pudo resolver los graves problemas que se presentaron, en una época en que no teníamos la capacidad para aprovechar el producto extraído en una elevada proporción y debíamos exportarlo. Es por esta razón que se le quitó tal carácter y el 8 de agosto de 1940 se le elevó al de institución descentralizada del Estado Mexicano, para operar como empresa autónoma bajo la vigilancia del Poder Público.

De acuerdo con la ley respectiva, que abrogó la anterior, a Petróleos Mexicanos se le dieron como funciones: a) realizar las operaciones de exploración y explotación; b) proveer a la refinación del producto; c) encargarse de su almacenamiento para usos nacionales o para la exportación; d) encargarse de la distribución y enajenamiento del petróleo y sus derivados, proveniente de los bienes expropiados o de los que ya habían sido asignados a la Administración General del Petróleo Nacional o que tuvieran otro origen. La empresa inició así su desarrollo, con un capital exiguo, con fuertes compromisos económicos y con problemas obrero-patronales, al considerar los trabajadores consolidada la industria expropiada e innecesario el sacrificio de sus prestaciones económicas, en aras de su integración y desenvolvimiento.

En realidad no fue sino hasta 1957 que dicha empresa se consolidó totalmente, pagada ya la deuda que provocó la expropiación, controlada asimismo la producción para hacer más racional la explotación del petróleo y localizados nuevos mantos que han constituido las reservas que han servido, por una parte para intensificar el desarrollo industrial de México en los últimos quince años, y por otra, para calcular las posibilidades de productividad progresiva en un periodo de veinte años más.<sup>5</sup> Operando desde entonces con utilidades crecientes a razón de un 13% anual y con una producción promedio de 40% de residuos y 60% de refinados en términos generales, el problema actual es de administración de los recursos correspondientes y a esto obedece el programa del gobierno, que se ha impreso, por ahora, en las tres disposiciones legislativas que estamos examinando.

Hablaremos primero del decreto por el que se abroga el Reglamento de Trabajos Petroleros, vigente desde el 29 de noviembre de 1927 y que se apoyara entonces en la primera Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, de fecha 31 de diciembre de 1925. Como dicha ley fue derogada el 18 de junio de 1941 y la publicada entonces en el Diario Oficial de la Federación quedó a su vez derogada por la que actualmente rige, de fecha 29 de noviembre de 1958, se comprenderá que el expresado reglamento, que había subsistido con ligeras modificaciones, ha care-

<sup>5</sup> Con la integración de la industria petroquímica se calcula que a fines del siglo los ingresos de la empresa nacional alcanzarán 11,500 millones de pesos por año.

cido hoy en día de toda efectividad. Más aún, en las propias consideraciones del Decreto se expresa que el mismo contempla situaciones que ya no concuerdan, ni con el orden normativo, ni con la explotación técnica moderna de la industria, ni con la reglamentación actual del artículo 27 constitucional. Además, como dicho Reglamento con frecuencia es invocado en apoyo de "supuestos derechos de algunos particulares, por no haber sido abrogado expresamente", es por lo cual el artículo único que contiene el Decreto en cuestión, se contrae a dicha abrogación, a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Es conveniente, por esta razón, referirnos después al Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica, elaborado con motivo del incremento e importancia que en nuestros días ha adquirido la industria petroquímica nacional, como obligada consecuencia del desarrollo que han tenido nuestros yacimientos de hidrocarburos en lo general.

En el capítulo I de dicho Reglamento se indica que consistiendo la industria petroquímica en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos, a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación; corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de empresas subsidiarias de dicha Institución, o asociadas a la misma, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, o los que sean resultado de procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química o proceso físico importante, que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación, o de hidrocarburos naturales del petróleo. <sup>5 bis.</sup>

Con tal objeto se ha creado la Comisión Petroquímica Mexicana, organismo técnico de consulta que depende de la Secretaría del Patrimonio Nacional y a la cual se le han otorgado las siguientes funciones: a) actuar como órgano auxiliar técnico; b) llevar a cabo estudios e investigaciones que en materia petroquímica le solicite la Secretaría aludida; c) opinar respecto de cuáles productos deben quedar dentro del campo exclusivo de la Nación para ser explotados por ésta, o cuáles pueden concesionarse en asociación con sociedades de particulares; d) opinar respecto de las solicitudes de permisos para elaborar productos petroquímicos; e) presentar estudios y programas para el desarrollo de la industria petroquímica en México; f) llevar el registro de plantas elaboradoras de productos petroquímicos y de especialidades de derivados básicos de refinación, así como el registro de la producción de

<sup>5 bis.)</sup> Comustóleos; gasóleos; kerosinas; parafinas; asfaltos; anhídridos; butano; metano; propano; etc.

los mismos; y g) asesorar a la Secretaría de Industria y Comercio en la promoción de la producción nacional y las exportaciones de productos petroquímicos.<sup>6</sup>

Los demás capítulos se contraen: II. A la forma de integrar la Comisión; III. A los requisitos indispensables para obtener permisos y autorizaciones para la elaboración de productos petroquímicos; IV. A la preparación de instructivos que indiquen la forma y requisitos que deberán llenar tales solicitudes, así como los textos de las autorizaciones y permisos que se concedan; V. A las reglas a que deberán sujetarse las personas físicas o morales, de nacionalidad mexicana exclusivamente; o aquellas sociedades en que intervenga alguna persona de nacionalidad extranjera, para la explotación de industrias petroquímicas de cualquier naturaleza; VI. Las sanciones por contravenciones a estas últimas normas; o por violaciones en que se incurra; y VII. La obligación por parte de Petróleos Mexicanos y de los particulares o empresas a las que se otorguen permisos para explotar cualquier industria petroquímica, de dar a la Comisión los informes que solicite o los datos relacionados con la elaboración de productos, que se requieran; pudiendo también proporcionarlos en forma directa a la Secretaría del Patrimonio Nacional. De los artículos transitorios sólo interesa el que señala que los permisos y autorizaciones concedidos con anterioridad a la vigencia del presente Reglamento, subsistirán mientras no existan modificaciones; pero de ocurrir éstas los nuevos permisos o autorizaciones se sujetarán a las disposiciones enunciadas.

Finalmente, la actual Ley Orgánica de la institución descentralizada del Estado, Petróleos Mexicanos, ha ampliado sus objetivos, pues aparte de la explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de productos del petróleo, incluyendo el gas natural y el gas artificial; tendrá en lo sucesivo como actividades aleatorias, la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano, de aquellos productos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, las de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica; se han incluido también todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias (artículo 2º).

Esta modificación fue necesaria, en virtud de las adquisiciones hechas por este organismo a lo largo de treinta años, independientemente de los bienes expropiados a empresas extranjeras, así como por los bienes y derechos que los diferentes gobiernos del país le han adjudicado; o los terrenos

<sup>6</sup> Estas últimas se están haciendo a través del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, de reciente creación.

para exploración y explotación que han adquirido por diversos títulos jurídicos, al igual que la mejoría en sus rendimientos debido a acertadas operaciones que se han hecho en los diversos ramos de su administración.

La institución continúa siendo dirigida por un Consejo y un Director General; pero el número de miembros del primero se ha elevado a once, seis de ellos como representantes del Estado y cinco representando a los trabajadores de planta, los cuales puede designar libremente el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Además, por cada uno de los consejeros propietarios se designará un consejero suplente, pudiendo ser todos ellos removidos en cualquier momento, (los representantes del Estado, por el Ejecutivo Federal y los trabajadores por el Sindicato al que pertenecen). Es asimismo facultad exclusiva del Presidente de la República nombrar al Director General y a los Sub-directores. El resto del personal, tanto de planta como de confianza podrá ser nombrado por el Director General y los subdirectores respectivos, de conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo. (Artículos 5º y 6º).

Petróleos Mexicanos en su organización y funcionamiento gozará de la más amplia libertad para el manejo y explotación de sus bienes, al igual que para el despacho de sus negocios. Sus facultades han sido igualmente ampliadas para realizar operaciones relacionadas directa o indirectamente con las industrias petrolera y petroquímica, para lo cual podrá celebrar toda clase de convenios y contratos, suscribir títulos, celebrar operaciones de crédito, emitir obligaciones y llevar a cabo todos los actos jurídicos que se requieran para el cumplimiento de su objeto. También podrá ejercer actos de disposición de sus bienes, afectándolos o gravándolos, pero cuando estas últimas operaciones tengan por objeto bienes inmuebles, tendrá que someterse al jefe del Ejecutivo Federal el proyecto de operación que se pretenda, para que se provea a la formulación del decreto correspondiente (art. 7º).

El Consejo de Administración podrá actuar válidamente cuando a sus sesiones concurren por lo menos siete de sus miembros; las resoluciones se adoptarán por mayoría de los presentes. A las sesiones deberá asistir el Director General, con voz, pero sin voto; el Presidente tendrá por su parte voto de calidad y los acuerdos que se tomen los ejecutarán el Director General y los subdirectores o funcionarios respectivos, según su competencia.

Las atribuciones del Director General se resumen en las siguientes: a) representar a Petróleos Mexicanos; b) administrar los bienes de la institución; c) fijar las normas de administración y funcionamiento del organismo; d) elaborar programas para el manejo y explotación de sus bienes; e) asignar a los subdirectores las funciones que les correspondan; f) delegar en

ellos alguno o algunas de sus atribuciones; y g) las que señalen la Ley o su Reglamento (artículo 10º).

Además, el Director General y los subdirectores tendrán todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusula especial en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales; para obtener créditos y para otorgar y suscribir títulos de crédito de acuerdo con el artículo 9º de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, previa autorización de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia; para formular querrelas en casos de delitos y para otorgar perdón extintivo de la acción penal (artículos 11, 12 y 13).

En cuanto a los programas y planes de inversión; los presupuestos anuales de ingresos y egresos y las modificaciones de los mismos, serán las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia quienes los revisen previamente. Asimismo la Secretaría del Patrimonio Nacional será quien revise los programas anuales de operación. Un estado financiero de la empresa y de la reserva para la explotación y declinación de los campos, deberá ser también presentado anualmente<sup>7</sup> para ser publicado en el Diario Oficial de la Federación dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del ejercicio fiscal.

Podrá notarse por el examen formulado a esta Ley, que si por un lado se otorgaron nuevas facultades a los directivos de la institución, el control político y financiero de la misma ha quedado, como se preveía, en el Ejecutivo Federal, quien lo ejerce a través de las tres Secretarías de Estado que intervienen en todas las diversas operaciones que puedan llevarse a cabo. No podría ser menos tratándose de un negocio del país, de enorme significación, en el que los intereses de toda la nación juegan un papel trascendental, aparte la circunstancia de que sea por ahora, la empresa que mayores rendimientos proporciona al propio Estado, no sólo por concepto de impuestos que se cubren por la venta de sus productos, sino porque ella misma paga sus créditos y sus planes de desarrollo, a tal grado, que ha podido ser catalogada entre las más importantes 200 empresas de todo el mundo, quedando colocada en una posición inmejorable por su organización, por los elevados salarios que paga a sus trabajadores y por las enormes posibilidades que guarda su futuro.

Lic. Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

<sup>7</sup> Se ha venido acostumbrando en los últimos años, que el informe del Director General y el estado financiero de la empresa se dé a conocer el 18 de marzo de cada año, aniversario de la expropiación petrolera.

PORTACIÓN DE ARMAS DE FUEGO

Decreto de 21 de octubre de 1971 (D. O. 22 de octubre de 1971). Reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refiere al derecho de poseer armas.

El artículo 10 de nuestra Constitución Política, establece la garantía que tiene el ciudadano, de poseer libremente armas de diferentes clases, a efecto de lograr su seguridad y legítima defensa, exceptuando las prohibidas por disposición expresa de la ley, como las que menciona el artículo 160 del Código Penal: "I. Los puñales, verduguillos y demás armas ocultas o disimuladas en bastones u otros objetos; II. Los boxers, manoplas, macanas, hondas, correas con balas, pesas o puntas y las demás similares". También están prohibidas aquellas armas que la Nación reserva para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea o Guardia Nacional.

En la reforma al artículo 10 de nuestra Carta Fundamental, se suprime la facultad de las autoridades locales para otorgar licencias de portación de armas, considerándose que los resultados habrán de ser provechosos, ya que su control requiere ser centralizado, pues en lo futuro sólo en casos muy necesarios se podrá obtener la licencia de portación de armas.

El objetivo que persigue la Reforma, es garantizar la tranquilidad social, proscribiendo encuentros sangrientos, al tiempo que se busca la supresión del pistolero que arraiga en el país desde los años treinta. Sin embargo, justo es decir que esa etapa se ha ido superando, al grado que en la actualidad, salvo casos de excepción, sólo los representantes de las autoridades policiacas son las que continúan armadas, situación que parece encontrar justificación en las violaciones a las garantías individuales, las cuales, de no resolverse conforme lo disponen las leyes que nos rigen, esto se logra a través de la fuerza del Estado, fuerza constitucional aceptada por el pueblo.

En donde surge la inconformidad, es con la existencia de incontables policías que actúan al margen de la Constitución y que son causa de que la opinión pública al referirse a nuestro país lo llamen: "el de las mil policías". Las arbitrariedades que llevan a cabo estos cuerpos organizados, nuestra gente del pueblo las imputa por regla general a la Policía Judicial o a la Policía del Servicio Secreto por ignorar la existencia de otras policías, las cuales no se sabe para qué funcionario trabajan o a qué Secretaría se encuen-

tran adscritas. Un ejemplo podría darlo la aparición de un cuerpo paramilitar, al que la vox populi ha dado el nombre de "Halcones", que es indudablemente un grupo de represión, del que no se ha sabido al servicio de qué autoridad estaba. Personas que creen saber todo, aseguran que eran elementos reclutados precisamente en las diferentes policías inconstitucionales. Pues bien, los policías anónimos portan armas y actúan casi siempre apoyados en el hecho de que sólo cumpfen con "órdenes superiores".

Una consideración importante debe hacerse al respecto: De las personas que delinquen o incurren en faltas administrativas, un cinco por ciento emplean armas de fuego y hacen alarde de influencias en la portación de armas según puede comprobarse con las actas que se levantan ante el Ministerio Público de las diferentes Delegaciones.

La Reforma al artículo 10 de la Constitución, la Ley y su Reglamento, es en nuestra opinión benéfica y saludable, pues va dirigida a disminuir el pistolero, sólo que para obtener óptimos resultados sería de desear se dictaran las medidas pertinentes para despistolizar a los miembros de las muchas policías inconstitucionales, que han creado atmósfera de intranquilidad y de odio en las diferentes capas sociales de nuestro pueblo; actividades ilícitas que se contraponen con el régimen del Derecho del que tanto se ufanan nuestros gobernantes.

Martín MORENO MILLÁN

## REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Ley de 24 de diciembre de 1971 (D. O. 28 de diciembre de 1971). Reforma el Código Fiscal de la Federación y diversos impuestos.

El Código Fiscal de la Federación, en virtud de la Ley que reforma y adiciona disposiciones relativas a diversos impuestos, publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1971, quedó modificado en sus artículos 10 fracción III; 41 fracción XIV y 42, fracciones III y IX; así como en la fracción II del artículo 85 y en el último párrafo del artículo 157.

La fracción III del artículo 10 del Código referido establecía, en el texto anterior a la presente modificación: "Para determinar la preferencia respecto de los créditos fiscales, en casos diversos de los previstos en el artículo 9o., —la preferencia en el cobro de los créditos fiscales con motivo de las controversias que surjan entre el fisco federal y los fiscos locales— se estará a las siguientes reglas... III. La vigencia y exigibilidad por cantidad líquida del derecho de crédito cuya preferencia se invoque, deberá comprobarse en forma fehaciente al hacerse valer la oposición de tercero".

El texto de la modificación actual ha quedado de la siguiente forma: "La vigencia y exigibilidad por cantidad líquida del derecho del crédito cuya preferencia se invoque, deberá comprobarse en forma fehaciente al hacerse valer el recurso administrativo de reclamación de preferencia".

En consecuencia, la presente modificación consiste esencialmente en el establecimiento preciso de un medio para hacer valer la preferencia del crédito fiscal,<sup>1</sup> ya que anteriormente únicamente se refería a la oposición de tercero.<sup>2</sup> Este medio de impugnar resoluciones fiscales lo forma el recurso administrativo de reclamación de preferencia.

<sup>1</sup> El recurso administrativo de reclamación de preferencia, al no tener señalado un trámite especial, que sujetará a lo establecido por el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación. En este precepto se señalan en forma categórica, el modo de interposición del recurso, los términos, los efectos y las obligaciones de las autoridades encargadas de promover el recurso.

<sup>2</sup> Del texto de la fracción III del artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, antes de la modificación del 31 de diciembre de 1971, se infiere la estrecha relación que guardaba con el artículo 160 del propio Código, ya que en tal precepto se fijaba que: "Cuando las leyes fiscales no establezcan recursos, precederán: III. La oposición de tercero". En consecuencia; esta forma de impugnación era hasta cierto punto demasiado restringida.

La inclusión de un tipo de infracción cuya responsabilidad recae sobre terceros y la precisión de carácter técnico es lo característico de la reforma a la fracción XIV del artículo 41 del Código que nos ocupa. El tipo de infracción introducido en este ordenamiento consiste en: “el expender cualquier forma valorada para la comprobación de pago de impuestos o derechos, sin autorización legal, o traficar con los mismos”. De aquí que en este tipo se abarque no sólo la expedición de estampillas, sino cualquiera otra forma de comprobación de pago de impuestos.

La imprecisión técnica de que adolecía la fracción XIV del artículo que nos ocupa estribaba en que al decirse “*Expender estampillas o traficar con ellas sin autorización legal*” lógicamente se infería que, con autorización legal se podía traficar con las citadas estampillas, lo cual a todas luces es erróneo. Por lo que con la redacción actual: “expender marbetes sin autorización legal o traficar con ellos” se subsana la incorrección anterior.

En la modificación a las fracciones III y IX del artículo 42 del Código que nos ocupa se puede observar la incorporación del texto de la fracción VII del artículo 41 y la exclusión del contenido de la fracción XXIV del mismo artículo a las fracciones III y IX respectivamente.

El artículo 42 del Código Fiscal es de carácter eminentemente cualitativo, ya que a través de las nueve fracciones que lo constituyen, se establecen los montos a que ascienden las multas señaladas a las infracciones estipuladas en otros preceptos.

En consecuencia; se fijan los límites comprendidos entre \$50.00 y \$5,000.00 como multa, producida por la infracción consistente, en ser cómplice en cualquier forma no prevista, en la comisión de infracciones fiscales. Por lo que en esto consiste la modificación a la fracción III del referido artículo 42; y es precisamente esta reforma la que cubre la omisión del texto anterior del citado artículo 42, que no establecía multa correspondiente a la infracción señalada con antelación, lo cual producía la no existencia jurídica de la misma, por no tener cuantificada la multa respectiva.

La exclusión de la infracción establecida por la fracción XXIV del artículo 41 del Código tratado, consiste en que no hay fracción XXIV del art. 41.

En nuestra opinión; la adición a la fracción II del artículo 85 del Código que nos ocupa y la inclusión de un párrafo al artículo 157, constituyen sin lugar a duda lo más importante de las modificaciones al citado Código Fiscal.

El artículo 85 del multicitado Código pertenece a un conjunto de disposiciones referentes a las atribuciones de las autoridades, las cuales integran a su vez a los ordenamientos relativos al procedimiento administrativo. Este artículo trata de los requisitos que deben contener los hechos afirmados en

los dictámenes que formulen los contadores públicos sobre los estados financieros y su relación con las declaraciones fiscales.

Uno de los principales requisitos que debe llenar el contador público que dictamine, es que se encuentre registrado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De aquí que la adición a la fracción II del artículo 85, consista precisamente en fijar una sanción al contador público que no hubiere cumplido las disposiciones, normas y procedimientos de auditoría generalmente aceptados. Esta sanción consiste en la suspensión hasta por tres años de los efectos del registro, llegándose hasta su cancelación en caso de la comisión de un delito de carácter fiscal por parte del referido contador o en caso de reincidencia.

De lo anterior se infiere que con la adición a la referida fracción II, se delinea adecuadamente el artículo 85, ya que anteriormente no había forma de sancionar a los contadores que no se ajustaren a las disposiciones y cánones legales para la elaboración de sus dictámenes.

Y por lo que se refiere a la adición del artículo 157 del Código Fiscal, se advierte que tal artículo se refiere íntegramente a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Por lo que es básico suponer la relevancia que presenta desde el punto de vista procesal-administrativo.

El artículo 157 en cuestión, antes de la modificación publicada el 31 de diciembre de 1971, establecía tres aspectos: La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad, siempre y cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal. Los términos a que debe sujetarse la autoridad ejecutora para ordenar la suspensión provisional y la suspensión, de plano, del procedimiento. Y la no exigencia de la garantía adicional al interesado, si en el procedimiento de ejecución se hubieren ya secuestrado bienes suficientes para garantizar los intereses fiscales.

Como es lógico suponer, el artículo que nos ocupa, no establecía el camino que debía seguir el interesado, dentro del ámbito administrativo, en caso de la negativa o violación a la suspensión del procedimiento de ejecución por parte de la autoridad ejecutora. En tal virtud la situación del administrado se hacía depender o estaba en función, de la voluntad de la referida autoridad, lo que hasta cierto punto lo colocaba en una situación de indefensión.

El agregado al artículo comentado, soluciona técnicamente y en la mejor forma, la indefensión referida, al preceptuar que los interesados podrán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora si se está tramitando el procedimiento administrativo, o en caso de que ya se haya iniciado el procedimiento contencioso, ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federa-

ción que conozca del juicio respectivo. Ahora bien, tanto el superior o la Sala, según el caso, pedirán a la autoridad ejecutora un informe que deberá rendirse en un plazo de tres días y resolverá de inmediato la cuestión (Cfr. art. 157 del Código Fiscal de la Federación).

Moisés GONZÁLEZ PACHECO

## CONSIDERACIONES SOBRE LAS REFORMAS DE 1971

Decretos de fechas 8, 16, 18 y 23 de febrero de 1971 (D. O. 19 de marzo de 1971 y D. O. 19 de mayo de 1971). 1.—Reformas al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. 2.—Reformas a diversos artículos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales. 3.—Reforma al artículo 538 del Código Federal de Procedimientos Penales. 4.—Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

El año de mil novecientos setenta y uno fue pródigo en reformas e innovaciones en el campo del Derecho Penal, pues comprendió tanto a las normas sustantivas como a las procesales, sin olvidar las propiamente penitenciarias. El sentido de dichas reformas ha sido claramente expresado por el doctor Sergio García Ramírez, actual Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, cuya influencia debe haber sido determinante en las mencionadas reformas: "No han surgido nuevas formas de opresión, que constituyen constantes seducciones para el Derecho Penal tradicional, sino nuevas formas de libertad, que componen las cada vez más frecuentes incitaciones para el moderno Derecho Penal, que apunta ya, por muchos caminos, hacia el Derecho Social".<sup>1</sup>

1. El Decreto referente a las reformas y adiciones al Código Penal, introduce una innovación relevante, como lo es la remisión parcial de la pena, al igual que modifica las normas relativas a la distribución del producto del trabajo de los reos, cuestiones de las que por razones de método, al reseñar la ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.<sup>2</sup>

#### 1.1. Delitos culposos cometidos con motivo del tránsito de vehículos.

Con las reformas se hace más flexible el tratamiento de los delitos de lesiones (cuando sean de las que no ponen en peligro la vida del ofendido, o de las que dejan una cicatriz en la cara perpetuamente notable) y de daños (cualquiera que sea el valor de éstos), cometidos culposamente con motivo

<sup>1</sup> *La Reforma Penal de 1971*. México, 1971, p. 7.

<sup>2</sup> Véase inciso 4, *infra*.

del tránsito de vehículos. Contra ambos delitos sólo podrá procederse previa querrela del ofendido, y para los segundos, la penalidad será de multa hasta por el valor del daño causado, más la reparación de éste.

Por otra parte, los daños causados culposamente en propiedad ajena, hasta por \$10,000, también requieren, para su persecución, querrela del ofendido, y tienen la misma penalidad que los daños con motivo del tránsito de vehículos (art. 64).

### 1.2. Sustitución de sanciones.

Se faculta a los jueces para sustituir, a su prudente arbitrio, y en favor del delincuente primario, la pena de prisión no mayor de un año, por la multa (arts. 74 y 76). Anteriormente se fijaba como límite seis meses.

### 1.3. Libertad preparatoria.

A pesar de que en el proyecto de reformas, con la intención de estar acordes con el Derecho comparado, se habló de libertad condicional, el texto definitivo retornó a la denominación "libertad preparatoria", que cuenta ya con carta de naturalización en nuestro Derecho positivo.

Con las reformas se redujo, de dos tercios a tres quintas partes en caso de delitos dolosos y a la mitad si son culposos, el tiempo necesario de condena cumplida para que proceda la libertad preparatoria (art. 84).

Entre los requisitos para su procedencia, además de los que ya existían anteriormente, destaca el que consiste en que, del examen de la personalidad del reo, se presuma que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir (art. 84, II).

### 1.4. Condena Condicional.

Congruentemente con las reformas, también se exige como requisito de procedencia de esta institución, que, por los antecedentes personales o modo honesto de vivir, así como por la naturaleza, modalidades y móviles del delito, se presuma que el sentenciado no volverá a delinquir; que, además, sea primario, cuando se trata de delito doloso, no rigiendo esta prescripción cuando sea culposo [art. 90, frac. I, incisos b) y c)].

Se concede también la posibilidad de que el reo promueva un incidente con posterioridad a la sentencia, para solicitar el otorgamiento de la condena condicional (art. 90, frac. X).

Por último, cabe señalar que tanto en la libertad preparatoria, como en la condena condicional, se ha hecho más flexible el requisito de pagar o garantizar el pago de la reparación del daño, pues el reo puede cumplirlo también comprometiéndose a repararlo en los términos que el juzgador es-

time suficientes para asegurar su cumplimiento [arts. 84 frac. III y 90 frac. II, inciso e)]. Con esto se podrá permitir el acceso a estos dos beneficios a personas de escasos recursos.

2. El decreto segundo hace referencia además de las materias que abajo se mencionan, a la competencia penal de los Jueces Mixtos Menores y de Paz y a la supresión de la colegiación, temas analizados en la reseña de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales del Orden Común del Distrito y Territorios Federales, a cuya lectura remitimos para el estudio de estas materias.<sup>2 bis</sup>

### 2.1. Detención para investigación por delitos de tránsito.

En las averiguaciones por delitos culposos cometidos con motivo del tránsito de vehículos, puede evitarse la detención si el presunto responsable garantiza ante el Ministerio Público el no sustraerse a la acción de la justicia y, en su caso, el pago de la reparación del daño (art. 271).

### 2.2. Procedimiento sumario.

En atención a la “menor entidad objetiva del delito”, como la denomina García Ramírez,<sup>3</sup> se ha estructurado un procedimiento más breve y sencillo, que sustituye al que se seguía ante los jueces de paz, y se extiende a los casos en que no exceda de cinco años de prisión la pena máxima aplicable (art. 305).<sup>4</sup>

La sumariedad no se refiere, como es lógico, al periodo de 72 horas a que alude el artículo 19 constitucional y que es conocido en la doctrina como “instrucción sumarial”<sup>5</sup> o “instrucción previa”.<sup>6</sup> Se refiere a las siguientes etapas, hasta llegar a la sentencia.

El procedimiento sumario, al cual puede renunciar el inculpado y optar por la vía ordinaria (art. 306), se desenvuelve en diez días para ofrecer pruebas, una audiencia para desahogarlas, exponer las conclusiones —sin perjuicio de hacerlo por escrito— y dictar la sentencia, o emitir ésta en un plazo de cinco días. Se destaca la intención de acentuar en este procedimiento la oralidad, la concentración y la inmediatividad (arts. 307 a 312).

<sup>2 bis</sup>) Dicho trabajo fue publicado en el primer número de esta Gaceta.

<sup>3</sup> Ob. cit., p. 38.

<sup>4</sup> Dichos casos son mencionados exhaustivamente por García Ramírez, ob. cit., pp. 38-40.

<sup>5</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *La división en fases del procedimiento penal mexicano*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, julio-diciembre de 1970, No. 79-80, pp. 1212 y 1219-22.

<sup>6</sup> Cfr. González Bustamante, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*, México, 1967, p. 198.

### 2.3. Procedimiento ordinario.

El procedimiento anteriormente denominado “ante las cortes penales y jueces de primera instancia”, y hoy designado con más técnica como “ordinario”, también fue objeto de importantes reformas que miran hacia su depuración y simplificación.

Respecto a la instrucción formal, también llamada segundo periodo de la instrucción, las reformas confirman las ideas de quienes las consideraban como una sola fase, a la cual no subdividía el denominado “auto que declara cerrada la averiguación”;<sup>7</sup> el artículo 314 elimina definitivamente las posibilidades de esta bifurcación, señalando plazos precisos para el desarrollo de la actividad probatoria, tanto para la promovida por las partes como para la ordenada por el juez.<sup>8</sup>

El Código no disponía nada para el caso de omisión de presentación de conclusiones por parte del Ministerio Público, lo cual era causa de que se alargaran indefinidamente los procesos. El artículo 327 reformado preceptúa que en este caso, se debe dar vista con la causa al Procurador, para que éste las formule en un plazo de 15 días.

Se fijan reglas para la celebración de la audiencia, procurando la asistencia de las dos partes (art. 326). Se prevé, además, la posibilidad de sostener verbalmente las conclusiones en la audiencia (art. 317), tratando de darle mayor impulso a la oralidad.

### 2.4. Libertad por desvanecimiento de datos, bajo protesta y preparatoria.

El artículo 550 señala un plazo de 5 días al Procurador para que dé su autorización al Ministerio Público, a fin de que éste emita opinión en la audiencia respectiva, sobre el desvanecimiento de datos, quedando en libertad para hacerlo, en caso de que aquél no resuelva en ese plazo.

Se han modificado dos requisitos para la procedencia de la libertad protestatoria: el tiempo de residencia en el lugar del proceso se ha reducido de dos años a uno, y el máximo de la pena del delito por el que se sigue proceso, se ha aumentado de seis meses de prisión a dos años (art. 552, fracciones II y VI).

Por último, en relación a la libertad preparatoria, se ha hecho más congruente el trámite para obtenerla, pues en lo sucesivo la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, previos los informes y estudios necesarios, en especial el del director del reclusorio co-

<sup>7</sup> Cfr. González Bustamante, ob. cit., p. 199.

<sup>8</sup> 15 días de ofrecimiento y 30 de desahogo, los cuales pueden ampliarse en caso necesario por 10 días más.

respondiente, resolverá sobre la solicitud (arts. 584 y 585), sin necesidad de participación del Ministerio Público y del Juez.

## 2.5. La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social.

Esta nueva unidad administrativa sustituye en sus funciones al extinto Departamento de Prevención Social, dentro de la Secretaría de Gobernación. Tiene a su cargo la prevención general de la delincuencia y el tratamiento de los adultos delincuentes y los menores infractores.

Entre las nuevas funciones de la Dirección, podemos destacar las siguientes: a) procurar el auxilio a los familiares y dependientes económicamente del reo, cuando lo necesiten; b) crear y manejar el sistema de selección y formación del personal de los establecimientos de readaptación social, y c) formular los reglamentos interiores de la Dirección y de dichos establecimientos, sometiéndolos para su aprobación al Secretario de Gobernación. Como se verá posteriormente, esta Dirección tiene participación en la ejecución de la Ley que establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados.

3. La reforma al artículo 538 del Código Federal de Procedimientos Penales únicamente introduce el incidente posterior a la sentencia ejecutoria, para solicitar el otorgamiento de la condena condicional.<sup>9</sup>

4. La Ley que nos queda por reseñar es la que establece las bases para el sistema nacional penitenciario, de acuerdo con los principios del artículo 18 constitucional. “Actualmente —escribe García Ramírez—<sup>10</sup>, ya no sólo el humanismo —genuino precursor de la reforma penitenciaria, y un realizador de ésta en sus primeras etapas— halla cabida en nuestra Constitución; más todavía, ésta, dentro de un espíritu verdaderamente contemporáneo, abre la vía a la acción científica en las prisiones; todo ello, bajo un designio certeramente acuñado: la readaptación social del delincuente, conforme indica el artículo 18.”

La vigencia espacial de esta Ley sobre Normas Mínimas se circunscribe al Distrito y Territorios Federales y a los reclusorios dependientes de la Federación, correspondiendo su aplicación a la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación (art. 3o.). Sin embargo, como se pretende que la Ley sirva de base para la organización del sistema nacional penitenciario (art. 1o.), se faculta al Ejecutivo Federal para que promueva su adopción en los Es-

<sup>9</sup> V. *supra* No. 1.4.

<sup>10</sup> *El artículo 18 Constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1967, pp. 36 y 37.

tados, a través de convenios de coordinación. En este punto se sigue la recomendación 4 del Tercer Congreso Nacional Penitenciario (1969), en el tema *Sistema Penitenciario en General*.

Con anterioridad, algunas leyes estatales ya habían adoptado, en términos generales, el sistema propuesto por la Ley. Dichos textos son: 1) Ley de Ejecución de Sanciones para el Estado de Veracruz (22-XII-1947; G. O. de 23 y 25-III-1948); 2) Ley que establece las Bases para el Régimen Penitenciario y para la Ejecución de las Sanciones Privativas o Restrictivas de Libertad en el Estado de Sonora (20-XII-1947; B. O. 25-XII-1948); 3) Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de Libertad del Estado de México (23-IV-1966; G. 4-V-1966; reformada y adicionada el 13-VIII-1968; G. 14-VIII-1968); 4) Ley de Organización del Sistema Penal del Estado de Puebla (10-X-1968; P. O. 22-X-1968), y 5) Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de Libertad del Estado de Sinaloa (20-VIII-1970; P. O. 29-IX-1970).

En estos casos, únicamente se deberán hacer las modificaciones y adiciones necesarias para poner acordes los textos con la Ley que se reseña.

Por otra parte, a la fecha de escribir este trabajo (29-II-1972), se tiene noticia de dos textos promulgados con posterioridad a la Ley sobre Normas Mínimas, a saber: 1) Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de Libertad del Estado de Durango (9-VI-1971; P. O. 10-VI-1971) y 2) Ley de Ejecución de Penas del Estado de Hidalgo (P. O. 16-XII-1971).

#### 4.1. Personal penitenciario.

Por un lado, se señalan para la designación del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia, los siguientes criterios: vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos (art. 4o.). Por el otro, se establecen con carácter obligatorio, exámenes de selección y cursos de formación y actualización para el personal penitenciario (art. 5o.).

Es interesante recoger la opinión de García Ramírez<sup>11</sup> a este respecto: "A nuestro juicio —nutrido en la experiencia carcelaria directa— el personal es la piedra clave del tratamiento, no el Derecho, ni las instalaciones materiales."

#### 4.2. Sistema.

La Ley adopta el sistema progresivo técnico que mira hacia "la sucesión de fases, que no captan la celular, (y que) se funda en los estudios técnicos

<sup>11</sup> *Unidad de normas penitenciarias de la República del Perú*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", No. 8, mayo-agosto de 1970, p. 381.

de personalidad practicados al penado por un organismo *ad hoc* del reclusorio o del centro de observación en su caso".<sup>12</sup>

El organismo *ad hoc* en este caso es el Consejo Técnico que tiene carácter interdisciplinario, está integrado por los miembros de superior jerarquía del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia, y a quien compete, en el aspecto consultivo, la aplicación individual del sistema progresivo, la ejecución de las medidas preliberacionales, la concesión de la remisión parcial de la pena y de la libertad preparatoria y la aplicación de la retención (art. 90).

Para la clasificación de los establecimientos penitenciarios no se sigue el sistema geográfico administrativo (prisiones centrales y distritales o municipales), consagrado en las diversas leyes estatales, sino que se señalan enunciativamente criterios de especialidad institucional: establecimientos de máxima, media y mínima seguridad; colonias y campamentos penales; hospitales psiquiátricos y para infecciosos e instituciones abiertas. Además se establecen separaciones, siguiendo al artículo 18 constitucional, en función de la situación jurídica (procesados o sentenciados), sexo (mujeres) y edad (menores infractores) de los reos (art. 6º).

#### 4.2.1. Etapas.

El régimen penitenciario debe constar, por lo menos, de los periodos siguientes: a) estudio y diagnóstico, y b) tratamiento, que, a su vez, comprende el tratamiento en clasificación y el tratamiento preliberacional (art. 7º).

Se establece una innovación que debe repercutir en el proceso penal: la iniciación del estudio de la personalidad del interno desde que quede sujeto a proceso, turnándose copia de dicho estudio al juzgador correspondiente. Aunque el estudio no tenga carácter vinculativo para el juez, éste deberá tenerlo en cuenta, para los efectos de los artículos 51 y 52, fracción 2, del Código Penal.

El tratamiento individualizado debe realizarse con base en los resultados de los estudios de personalidad que se practiquen al reo, los cuales deben ser actualizados periódicamente (art. 7º).

El tratamiento preliberacional, quizá el más delicado, incluye: a) información y orientación especiales y discusión con el interno y sus familiares de los aspectos personales y prácticos de su vida en libertad; b) métodos colectivos; c) concesión de mayor libertad dentro del establecimiento; d) traslado a la institución abierta, y e) permisos de salida de fin de semana

<sup>12</sup> García Ramírez, Sergio, *Unidad de normas penitenciarias...*, cit., p. 383.

o diaria con reclusión nocturna, o bien de salida en días hábiles con reclusión de fin de semana (art. 8°).

Esta fase de tratamiento preliberacional, que en Argentina se denomina “de confianza” y en Perú “periodo de prueba”<sup>13</sup> debe “proveer al adecuado retorno del reo a la comunidad libre, en forma tal que se eviten o moderen los graves inconvenientes que resultan de una abrupta libertad”.<sup>14</sup> Consiste, pues, en la preparación del reo para su excarcelación.

#### 4.2.2. Elementos del tratamiento.

Los elementos que la Ley acoge para el tratamiento son el trabajo, la educación, las relaciones con el exterior y la disciplina, sin perjuicio de favorecer “el desarrollo de todas las demás medidas de tratamiento compatibles con el régimen” penitenciario que la Ley establece (art. 14).

La asignación del trabajo a los internos debe hacerse considerando sus deseos, vocación, aptitudes, capacitación, con vistas a su tratamiento y atendiendo las posibilidades del reclusorio (art. 10).

La educación no debe tener únicamente carácter académico, sino también cívico, social, higiénico, físico y ético, y deberá estar orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva (art. 11).

En cuanto a las relaciones de los internos con el exterior, la Ley prevé el desarrollo del Servicio Social Penitenciario, que deberá auxiliar a los reos en este aspecto. Y por lo que hace al régimen disciplinario, se dispone la elaboración del reglamento interior del reclusorio, el cual debe señalar claramente las infracciones y correcciones. Para la aplicación de estas últimas, se fija un procedimiento sumario ante el Director del establecimiento, con posibilidades de impugnación ante el superior jerárquico. Se ordena, además, se entregue a cada interno un instructivo en que se detallen sus derechos, deberes, y el régimen general de la institución (art. 13).

#### 4.3. Asistencia postliberacional.

Este auxilio al excarcelado, en los aspectos moral y material, la Ley lo encomienda a los Patronatos para Liberados, integrados con representación de diversos sectores sociales. El excarcelado favorecido puede ser tanto el que lo es por cumplimiento de la condena, libertad procesal (falta de méritos, desvanecimiento de datos, etc.) y absolución, como por condena condicional o libertad preparatoria, aunque únicamente es obligatorio ese auxilio en estos dos últimos casos (art. 15).

<sup>13</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *Unidad de normas penitenciarias...*, cit., p. 386.

<sup>14</sup> García Ramírez, Sergio, *La reforma...*, cit., p. 70.

#### 4.4. Remisión parcial de la pena.

Junto a la libertad preparatoria y a la retención, la remisión parcial de la pena debe funcionar como un correctivo a la falta de la pena indeterminada en el Derecho Mexicano.<sup>15</sup> Consiste en la remisión de un día de prisión, por cada dos de trabajo, siempre que el recluso haya observado buena conducta, participe en las actividades educativas y revele por otros datos efectiva readaptación social. Este último requisito es el que condiciona, en última instancia, el otorgamiento de la remisión.

La remisión parcial de la pena es independiente de la libertad preparatoria y, por tanto, pueden otorgarse ambas a un mismo reo (art. 16). La aplicación de las medidas preliberacionales y la remisión parcial de la pena, queda condicionada a la instauración de los Consejos Técnicos en los reclusorios (art. 3º transitorio).

Se tiene noticia de que, hasta ahora, las instituciones de readaptación social han funcionado con óptimos resultados en los Estados de México y Sinaloa. Resulta por todos conceptos deseable la multiplicación de dichas instituciones en toda la República.

JOSÉ OVALLE FAVELA

<sup>15</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *La reforma...*, cit., pp. 84 y ss.

CÓDIGO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

(Publicado en la Gaceta Oficial del Estado; número 17040, Año LXIX, de fecha 18 de febrero de 1972).

El 30 de diciembre de 1971, mediante Decreto de Gabinete número 252, la Junta Provisional de Gobierno, de la República de Panamá, presidida por el Ing. Demetrio B. Lakas, aprobó el Código de Trabajo, en cuya Comisión Codificadora intervinieron los licenciados Jorge Fabrega P., Luis A. Shirley, Rosario Oiler de Sarasqueta, Américo Rivera y Dr. Rolando Murgas, como propietarios de la misma, y el Lic. Jaime Jovane y Dr. Arturo Hoyos, como miembros adjuntos.

El Código regula, a partir de la fecha de su publicación, las relaciones entre el capital y el trabajo, con especial protección (se dice desde su artículo primero) en beneficio de los trabajadores, "de modo que el Estado intervenga para que se proporcione ocupación remunerada a todo el que carezca de ella, y se asegure a todo trabajador las condiciones económicas necesarias para una existencia decorosa", principio de las modernas legislaciones laborales, como es el derecho al trabajo y a una remuneración justa.

La aplicación de las disposiciones relativas abarca a todas las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos, exceptuando a las empresas cooperativas agrícolas o agroindustriales, así como a los empleados públicos, cuyas relaciones de trabajo con el Estado se regularán por un reglamento administrativo, con aplicación supletoria del Código, en lo que expresamente se determine para dichos servidores públicos.

La inspiración en la Ley Federal del Trabajo mexicana, se aprecia en varios capítulos, desde el relacionado con las fuentes para la aplicación de las normas del Derecho Laboral, hasta el de las relaciones colectivas y el derecho de huelga; en la parte procesal se aleja, como veremos más adelante, de nuestro sistema, por cuanto no se han adoptado las Juntas de Conciliación y Arbitraje para la resolución de los conflictos individuales y colectivos, sino los Jueces de Trabajo especializados, así como las dos instancias de los procesos comunes.

De esta manera encontramos que en el artículo 5º se expresa que los casos no previstos en el Código o en las disposiciones complementarias, se resolverán de acuerdo con los principios generales del Derecho del Trabajo, las

normas que regulen casos o materias semejantes, la equidad y la costumbre. Se agrega en el párrafo segundo, del artículo 14, que toda alteración en la estructura jurídica o económica de la empresa, o la sustitución del empleador o patrón, se regirá (sin perjuicio de la responsabilidad entre sustituto y substituido) conforme al derecho común. Si comparamos estas reglas con las contenidas en el artículo 17 de nuestra Ley Laboral, que dice: "A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6º, se tomarán en consideración sus disposiciones, que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad"; encontraremos la similitud de ideas en ambos cuerpos de leyes, que mucho honra a sus respectivos autores, por el marcado interés en no ajustar la aplicación normativa a reglas rígidas y estrictas.

Debe destacarse asimismo, en el capítulo de Relaciones Individuales y en particular el relacionado con las Normas Generales de Protección del Trabajo, la cuestión relativa a la colocación de los Trabajadores y el Servicio de Empleo, que hoy en día representa en los países latino-americanos, uno de los más graves problemas sociales, que tiene preocupados a todos nuestros gobiernos y en los que se están poniendo en juego, para su pronta resolución, medidas de alta significación. Así por ejemplo, la declaración que se hace en el artículo 21 en el sentido de que el Estado tiene el deber de desarrollar una política nacional de empleo, interviniendo en la colocación de toda persona que debe emplearse, procurando la conservación de los empleos y creando las fuentes de ocupación que fuesen requeridas, es de trascendencia, porque no se deja a la iniciativa privada la ocupación de mano de obra inactiva, sino que será la administración pública, la que a través del Órgano Ejecutivo que ha sido creado se encargue de buscar empleo al desocupado, conforme su preparación, capacidades y aptitudes; evitando igualmente, en lo posible, el desempleo.

En cuanto a jornada de trabajo y descansos, se establece, como en nuestro país, la de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana, sin perjuicio de utilizar los servicios del trabajador en tiempo extra, bajo normas y condiciones específicas que se contienen en los artículos 33 y 34 del Código que se comenta. El cierre dominical es general (artículo 42), con las excepciones naturales de los servicios públicos; las explotaciones agrícolas y pecuarias; las farmacias, hoteles y restaurantes; los espectáculos públicos; los mercados y super-mercados y en lugares no poblados los establecimientos comerciales en general. Por lo que hace a días de descanso

obligatorio, abundan como entre nosotros, conservándose curiosamente el martes de carnaval y el viernes santo entre éstos.

La permanencia en el trabajo está plenamente garantizada al expresarse en el artículo 76 que sólo será válida la cláusula por la cual el contrato se celebre para la ejecución de obra determinada, cuando dicha cláusula conste expresamente por escrito; asimismo el contrato por tiempo definido en ningún caso podrá tener una duración mayor de un año; el trabajo ocasional o accidental, no podrá tener una duración mayor de un mes y deberá en todo caso responder a una exigencia momentánea del empleador y no relacionada directamente con el giro de sus actividades normales.

Se ha restringido también el carácter de intermediario al indicar el artículo 89 que no serán considerados como intermediarios sino como empleadores o patrones, los contratistas, sub-contratistas y demás empresas que contraten los servicios de trabajadores para la ejecución de trabajos en beneficio directo de terceros, con capital, equipo, dirección y otros elementos propios. Además, el beneficiario directo de los trabajos u obras que se ejecuten, será solidariamente responsable del cumplimiento de las obligaciones contraídas, cuando se trate de trabajos u obras inherentes, relacionadas o conexas con el giro de sus actividades ordinarias.

Nos parecen de gran interés los capítulos relativos al trabajo de las mujeres y de los menores, pero el deseo de reducir a lo esencial este examen, nos obliga a sólo mencionarlos por si el estudioso del Derecho Laboral se interesa particularmente en ellos. Sí conviene en cambio hacer referencia especial a las normas protectoras del salario, porque aun cuando todavía se acepta el salario en especie, se encuentra restringido a los casos en que el empleador proporciona al trabajador conjuntamente con sus familiares, alimento, habitación y vestido; reminiscencia colonial que debe ser aceptada, puesto que se trata de elementos vitales que no abarcan a la sola persona del trabajador y que en cierta forma, complementan en forma más eficaz sus necesidades.

En lo que ha sido extensa la legislación panameña del trabajo, es en las causas justificadas que facultan al empleador para dar por terminada (sin responsabilidad alguna) la relación de trabajo, pues comprende 31 causales, que han sido divididas en tres grupos: de naturaleza disciplinaria, de naturaleza no imputable y de naturaleza económica; muchas causales de suspensión se encuentran comprendidas entre éstas. No vamos a referirnos a ellas, porque nuestro estudio no es, por ahora, crítico, sino de mera información.

Otro tanto podríamos decir del capítulo de indemnizaciones, que encontramos muy limitado, pues por ejemplo, el despido injustificado, en los casos en que el trabajador tenga menos de un año de prestación de servicios, sólo

podrá disfrutar, por concepto de indemnización, del importe de una semana de trabajo por cada tres meses de labor; si tiene de un año a dos de servicios, disfrutará del pago de una semana de salario por cada dos meses trabajados; si es de dos a diez años el periodo de servicios prestados, se le pagará el importe de tres semanas adicionales por cada año laborado. Se agrega que la escala anterior se aplicará en forma combinada, distribuyendo el tiempo de servicios prestados "en cada uno de los literales anteriores, según correspondiere" y siempre que los susodichos servicios hayan sido continuos, o sea sin interrupción (artículo 225). La prima de antigüedad, independientemente de toda indemnización, se pagará a razón del importe de una semana de salarios por cada año de servicios prestados, cuando se haya laborado para el patrón, por más de diez años continuos.

Encontramos, esto sí, más ajustada a la realidad, la reglamentación de algunos contratos especiales, como el de los domésticos (artículos 230 y 231 con once párrafos y diez incisos); el de los trabajadores a domicilio (artículos 232 y 233), el de los maestros y profesores (que no son considerados trabajadores del Estado en Panamá, por contratárseles específicamente de acuerdo con las necesidades educativas de cada centro de población) y el de los Artistas, Actores, Músicos y Locutores (ampliamente protegidos según se desprende del contenido de los artículos 243 y 244).

El capítulo de riesgos profesionales contiene las reglas básicas de protección en caso de accidentes o enfermedades, aunque no se acepta el riesgo indirecto y es materia, en varios casos, de conflicto litigioso; apreciándose que de presentarse demanda por este motivo ante los tribunales ordinarios, pueden hacerse inclusive deducciones de la indemnización del trabajador cuando el empleador haya entregado alguna cantidad. La novedad que contiene esta legislación (art. 302) es la de que, independientemente de cualquier pago por este concepto, el trabajador o sus familiares tendrán derecho a exigir, de presentarse una situación específica, el pago de daños y perjuicios, ante los tribunales del fuero común, sin menoscabo de las acciones que puedan intentarse en materia laboral.

Y es que las prestaciones son reducidas, pues en caso de incapacidad temporal, el trabajador sólo puede percibir durante dos meses salario íntegro y durante los diez meses siguientes el cincuenta por ciento del mismo; si transcurrido este término continuase incapacitado, tendrá derecho a que se califique su incapacidad como permanente y se le pague en la proporción que corresponda. Ahora bien, de calificarse como permanente su incapacidad, tendrá derecho al pago de una renta (no se establece la proporción) durante tres años; más el 40 por ciento de esa renta en los dos años siguientes y el 30 por ciento en el sexto y séptimo año, sin ulterior compromiso pa-

tronal. Se admite, como en nuestro derecho, que si el trabajador no puede desempeñar su oficio primitivo una vez determinada su incapacidad, pero puede hacerlo en otro empleo, el patrón está obligado a proporcionárselo, haciendo los movimientos de personal necesarios (artículo 327). De ocurrir esto, se indemnizará al trabajador que sea desplazado.

En el capítulo de relaciones colectivas, se declara de interés público la constitución de sindicatos "como medio eficaz de contribuir al sostenimiento y desarrollo económico y social del país, la cultura popular y la democracia panameña". Un principio muy importante lo es que, cualquier grupo de empleados, obreros, profesionistas y patrones, podrá integrar sindicatos sin necesidad de autorización pero sí de registro en el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, sin cuyo requisito carecen de personalidad jurídica. En caso de rechazo de la solicitud respectiva, existe el recurso de reconsideración (artículos 351 y 352).

La Convención Colectiva de Trabajo o sea el contrato colectivo, es de carácter obligatorio, una vez que lo solicite un sindicato legalmente formado y registrado, y sus efectos son aplicables aun tratándose de trabajadores no sindicalizados (no existen cláusulas de exclusión por ingreso o por separación). Tendrá una duración máxima de cuatro años y mínima de dos años, pero continuará rigiendo las relaciones obrero-patronales hasta en tanto no se le reemplace, quedando asimismo vigentes entre tanto las condiciones de trabajo existentes en una determinada negociación.

Otra novedad importante lo es el "Trato y Arreglo Directo" entre las partes; esto es, los sindicatos podrán presentar directamente sus quejas al patrón, mediante un procedimiento de conciliación especial, en el que tendrán lugar tantas audiencias como sean indispensables, a fin de que el funcionario conciliador pueda obtener algún arreglo entre las partes. De no obtenerse acuerdo favorable, puede entonces iniciarse el juicio laboral ante el Juez de Trabajo competente. En los casos de huelga es necesario una declaración previa de legalidad en vía de conciliación; de no aceptar el empleador una solución amistosa, se inicia un procedimiento sui generis de arbitraje, pues ambas partes deben solicitarlo y nombrar árbitro de común acuerdo, o someter el conflicto a la Dirección Regional o General de Trabajo. El arbitraje sólo procede en los conflictos de orden económico o de intereses. Puede cada parte nombrar un árbitro y entonces la Dirección mencionada designará un tercero en discordia que integrará un Tribunal de Arbitraje, que sin sujetarse a formas legales, reciba las quejas, desahogue pruebas y realice por sí investigaciones conducentes al mejor esclarecimiento de las cuestiones planteadas. Desde luego que este Tribunal de Arbitraje

no actúa como autoridad jurisdiccional en litigios ordinarios de trabajo, pues no admite el laudo que se pronuncie recurso alguno.

Y una solución jurídica igualmente peculiar en esta legislación, es que tratándose de una huelga, puede declararse por tiempo determinado o por tiempo indefinido; pero será ilegal si los trabajadores no someten el conflicto al arbitraje previo en los términos ya señalados; los efectos de la huelga son, en consecuencia, bastante reducidos, pues de no haberse llenado los requisitos de conciliación, no podrá prosperar. Además, una vez iniciado el movimiento, el patrón podrá pedir el recuento de trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes, para conocer si está cubierto el requisito de mayoría. Otro procedimiento especial está previsto para la calificación de la huelga y la decisión judicial admite recurso ante el Tribunal Superior. En caso de declaración de imputabilidad de una huelga al patrón, éste sólo queda obligado a pagar salarios caídos (artículos 511 a 515).

Las normas procesales ocupan la segunda parte de la legislación comentada (artículos 520 a 1067) que por su extensión requerirá de un tratamiento especial, para explicar en forma pormenorizada las dos instancias de que se integra el juicio laboral, la primera llevada ante el Juez de Trabajo y la segunda ante los Tribunales Superiores. Una Corte de Casación Laboral que conoce de los recursos contra las sentencias y los autos que pongan fin al proceso o imposibiliten su continuación, dictados por los Tribunales Superiores de Trabajo, complementa el ciclo procesal, no estando sujeto este recurso a formalidades técnicas, pudiendo interponerse en forma directa ante la Corte. Tres decisiones uniformes de este tribunal, constituyen doctrina probable y los jueces pueden aplicarla en casos análogos.

Creemos que se ha dado un paso gigantesco en la República de Panamá con este Código de Trabajo, que si no contiene soluciones que pudiéramos considerar revolucionarias en la materia, demuestra un apreciable esfuerzo de los redactores y del legislador para imponer la nueva doctrina social en las relaciones obrero-patronales. Sentimos únicamente no poder extender nuestro examen, debido a las limitaciones de espacio, pero esperamos que por la información que proporcionamos, la persona que se interese en conocerlo más a fondo, haga las consultas pertinentes en el texto legal que ponemos a su disposición en nuestro Instituto. Baste por ahora resaltar su actualidad y su eficacia.

Lic. Santiago BARAJAS MONTES DE OCA