

202



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

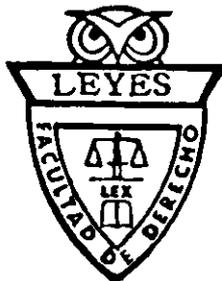
FACULTAD DE DERECHO

LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LIBRE
COMERCIO: SU APROBACION POR EL SENADO Y
EL PRINCIPIO DE AUTORIDAD FORMAL DE LA LEY.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIANO GOMEZPERALTA CASALI

ASESOR DE TESIS: DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS

280701



CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO DE 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la Universidad Nacional.

AGRADECIMIENTOS .

El haber completado esta tesis deja una montaña de deudas morales. En este espacio, quisiera reconocer algunas de ellas.

Agradezco a mis padres, su enorme apoyo, indispensable a lo largo de mi vida. A mi madre, por su cariño y amor, presentes en cada momento del día. A mi padre, por su amor y consejo, por su entusiasmo en mis proyectos y realizaciones.

A mis hermanos César y Adrián, ejemplos a seguir. Por haber fungido como mis protectores, tutores, asesores, promotores, maestros, guardaespaldas y prestamistas de última instancia.

A los maestros de la Universidad, por sus valiosas enseñanzas y por transmitimos el compromiso de mejorar al país.

A Miguel Leff Postemak. México 1979.

A mis amigos y amigas del Ciudad de México. A los Miserias, con quienes encontré amistad, viajes y diversión garantizada todos los fines de semana y algunos días hábiles. A mis amigos de la Universidad, por haber hecho mi paso por la Facultad algo inolvidable.

A Andrea Guraieb, mi compañera indispensable. Por haber aguantado las tardes y noches de estudio, por estar conmigo y compartirlo todo.

A mis abuelos, Mauro Gomezperalta y Carlos Casali, de quienes heredo el gusto por el Derecho y la Economía.

A Raschela y Clemencia, que desde arriba me cuidan.

INDICE

Introducción	5
Capítulo 1. El Senado.	8
I.- Facultades y Funciones.	8
II.- Evolución y Estudio del artículo 76 fracción I de la Constitución.	19
Capítulo 2. La Cámara de Diputados.	27
I.- Facultades exclusivas.	27
II.- Atribución de la Cámara de Diputados en el proceso legislativo en materia tributaria.	32
Capítulo 3. El Tratado de Libre Comercio para América del Norte y sus Consecuencias.	34
I.- El contexto de su Negociación.	34
II.- Efectos Económicos, Sociales y Políticos del TLCAN en México.	47
Capítulo 4. Derecho Positivo en materia de comercio internacional.	55
I.- La regulación estatal del comercio internacional.	55
II.- Tratado de Libre Comercio para América del Norte y las Excepciones sobre:	62
A.- Código Fiscal de la Federación.	62
B.- Ley de Expropiación.	77
C.- Ley para el Impuesto General de Importación.	82
D.- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.	85
III.- La aprobación de tratados internacionales de libre comercio en México, Estados Unidos y Canadá.	87
Capítulo 5. Consideraciones Finales.	96
I.- Leyes Generales y Leyes de Excepción.	96
II.- Los tratados internacionales como Leyes Especiales.	100
III.- Jerarquía de los Tratados Internacionales. Jurisprudencia.	102
IV.- Legitimidad y Legalidad en los Tratados Internacionales de Comercio Exterior.	104
V.- Correcta Ubicación de la Facultad del Senado para Aprobar los Tratados Internacionales.	109
Conclusiones.	111
Bibliografía	114

Introducción

El problema planteado en esta tesis no es tan sólo de política legislativa sino de filosofía del Derecho. La legalidad en la aprobación de los tratados internacionales es fundamental en la preservación de los bienes de la sociedad moderna. Las formalidades legislativas, en este caso, se relacionan con valores del Derecho, como la legitimidad y la igualdad ante la ley. Este trabajo buscará demostrar que la aprobación que hace el Senado de los tratados internacionales contradice el concepto de autoridad formal de la ley y que esto no es una cuestión meramente formal, sino que tiene efectos materiales.

Los tratados internacionales constituyen un poderoso mecanismo en el proceso de globalización. Las normas que rigen la política exterior de un país dejan de ser las que unilateralmente decide expedir un Estado, por aquellas que provienen del consenso internacional. Tal es el caso de las normas referidas a la actividad comercial, donde claramente los Estados ya no autodeterminan su régimen legal internacional, sino que establecen reglas cuyo origen es la negociación y la conveniencia económica y política para las partes. Dentro de ese fenómeno globalizador del Derecho, aparecen como legisladores los jefes de Estado, quienes al lograr la redacción final del tratado lo someten a la aprobación de los órganos legislativos correspondientes, en el caso de México, el Senado. Esto no debe confundir a cerca del carácter de los tratados: son ley y, de acuerdo a nuestra Constitución, Ley Suprema. Es importante recalcar que los tratados tienen un carácter excepcional: otorgan a algunos países "preferidos" beneficios que no se otorgan a la generalidad de las naciones. Para esto, los países firmantes deciden qué normas del derecho interno no son aplicables a los Estados parte en el tratado. Como consecuencia, se firma un tratado que contiene las excepciones a leyes federales, de modo que los países "preferidos" se sometan a ellas y no a la legislación federal aplicable

a todos los demás. Por ejemplo, el acuerdo internacional más importante en la historia moderna de México, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), pretende que México, Estados Unidos de América y Canadá se sometan en materia comercial y de inversión, no a sus respectivas leyes federales, sino a las reglas internacionales del TLCAN. Así, todos los países del mundo, menos Estados Unidos de América y Canadá, se sujetan a las leyes federales expedidas por el Congreso. Los casos analizados en esta tesis, como el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Expropiación, la Ley para el Impuesto General de Importación y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, sufrieron una modificación vía el propio TLCAN, misma que no fue aprobada por la Cámara de Diputados en franca contradicción con al principio de autoridad formal de la ley.

Esta tesis tratará el TLCAN como ejemplo más claro de la contradicción al principio de autoridad formal de la ley (este principio, respaldado por la doctrina y contenido en el apartado F del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena que la modificación de una ley debe seguir el mismo procedimiento que el llevado a cabo para su formación). Los tratados internacionales de libre comercio, tienen el objetivo primordial de modificar las reglas comerciales y de inversión contenidas en leyes federales, a favor de los Estados parte. La aprobación exclusiva del Senado ha provocado que un gran número de excepciones a leyes federales no hayan sido aprobadas también por la Cámara de Diputados. La contradicción al concepto de autoridad formal de la ley es manifiesta. Según el artículo 72 letra H de la propia Constitución, es facultad de los diputados el conocer primero las cuestiones que versen sobre contribuciones, incluidas obviamente las contribuciones al comercio exterior. La contradicción al principio de autoridad formal de la ley es agravada.

En resumen, esta es una tesis muy sencilla: los tratados internacionales de libre comercio debieran ser aprobados por el Congreso General y no tan solo por el Senado de la República. Las razones que la fundan son también sencillas: la legalidad constitucional de los tratados, la defensa del principio de autoridad formal de la ley, la legitimidad en su aprobación y el respeto a los derechos de representación.

Sin un adecuado sistema de aprobación de tratados, los intereses nacionales corren el riesgo de verse dañados. Este trabajo también se referirá a las consecuencias económicas, políticas y sociales de los medios actuales para aprobar tratados internacionales y pretende dar una solución: los tratados internacionales deben aprobarse por ambas cámaras del Congreso.

Mi creencia que la facultad de aprobar tratados internacionales no debe darse sólo al Senado, se explica a fondo en esta tesis. La contradicción a esta tesis (antítesis) debe, en mi opinión, hacer una exploración histórica, más que jurídica, de por qué a lo largo de más de 136 años se ha aceptado expresa y tácitamente, que el Senado sea quien apruebe los tratados. Las consideraciones de orden legal para que así haya sido, no han sido explicadas a pesar de que es evidente que el Congreso es el que debe aprobar los tratados internacionales. Esta tesis solo trata los aspectos jurídicos y prácticos y en ellos, mi convicción de que así debe ser.

CAPÍTULO 1. El Senado.

I.- Facultades y Funciones.

Dos cuestiones se tratarán en esta parte inicial de la tesis. Primero, analizar los criterios para otorgar a la Cámara de Senadores facultades exclusivas. Segundo, hablar sobre las clases de funciones y facultades de la cámara de Senadores. Es relevante para la tesis el para poder establecer a que categoría en las funciones del Senado corresponde la facultad del artículo 76 fracción I de la Constitución que se otorga de manera exclusiva al Senado para aprobar los tratados internacionales. En la medida en que se puedan explicar las funciones del Senado se podrá explicar el lugar jurídico que le corresponde a la citada facultad.

Los principales criterios con los que se ha atribuido a la cámara de Senadores facultades exclusivas son los siguientes:

Primero, históricamente se ha considerado que a la cámara de Senadores, corresponden las cuestiones que "inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo."¹ También comparte esta opinión el maestro Ramón Ruiz, diciendo que en aquellas cuestiones en que solo se afecten los intereses de los Estados no hay fundamento ni razón para que tomen parte también los representantes del pueblo. Por su parte, la Cámara de diputados opera como el órgano del Estado, responsable de la representación de los intereses de la población en general. Desde los federalistas norteamericanos hasta nuestros días se afirma, que la cámara de diputados atiende "lo que afecta inmediata y directamente al individuo como individuo, lo

¹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa .XXVII ed. México 1993. pp413

que constituye el elemento popular”². El mismo maestro Ramón Rodríguez, profesor del antiguo colegio Militar corrobora en su texto la siguiente afirmación, “atendidos el origen y la naturaleza de ambas cámaras, no hay duda en que cada una de ellas debe ejercer atribuciones exclusivas en aquellos puntos que afectan exclusivamente los intereses de la entidad a quien respectivamente representan...La cámara de diputados es la representación del pueblo;”³ La doctrina y el legislador parecen haber convenido por tradición en esta división de atribuciones basadas en el criterio anterior: a la cámara de Diputados las cuestiones del pueblo, a la de Senadores los intereses de los Estados que conforman el sistema federal. Aunque claro textualmente, este criterio es impreciso en concepto, pues ¿puede en realidad decirse que los intereses del pueblo y el de los estados son diversos? Cuando una norma se destina para tutelar a los estados, ¿no tiene como destinatario último la población? ¿No debieran ser siempre los intereses estatales los intereses populares? No hay, en mi opinión, cuestiones que sean relevantes para los estados que no sean al propio tiempo, relevantes para la población. La franja divisoria entre los intereses de unos y otros es por tanto borrosa. No puede afirmarse claramente que los senadores sean representantes de las entidades federativas y no de la población tanto como los diputados, pues los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad mínima que requiere la Constitución. Ambos, senadores y diputados no pueden ser sancionados por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos. Al igual que los diputados no pueden ocupar otro empleo por el que disfruten honorarios. “ El régimen para los senadores es el mismo que para los diputados: no pueden ser reelectos para el periodo inmediato...” Tienen además “idénticos términos para computar la renuncia tácita e iguales responsabilidades”.⁴ Este

² idem.

³ Ruiz, Ramón. Derecho Constitucional. UNAM México 1978. pp 661

⁴ Carpizo McGregor, Jorge. El Sistema Representativo en México. Estudios Constitucionales. pp 162 2ed. México/UNAM 1983.

criterio de distribución de competencias tiene su origen en la composición del Estado Federal Norteamericano, fundado después de las 13 colonias, donde se requería que un órgano especial representara las colonias, ya estados, en cuestiones generales, comunes a todos los individuos como entidad federativa. Pero en realidad, se defendían los intereses de los miembros de ese estado de la Federación. México, en un repetido proceso de imitación, toma del discurso de Jay, la idea del Senado como representante federal. Sin embargo, ya se ha dicho que el criterio es cuestionable. En este sentido se pronuncia también Jorge Madrazo, al decir que "la restauración del Senado en 1874 nada tiene que ver con el federalismo. Se le reorganiza para evitar el gobierno congresional, en vez del presidencial que postula la Constitución. El Senado aparece no como pieza fundamental del Estado federal, sino como un sistema bicamaral, independiente del modo de distribución territorial del poder."⁵ La decisión de restaurar el Senado obedeció a una decisión política, tal como la de los congresistas americanos de otorgar la facultad de aprobar los tratados internacionales al Senado.

Considerados los miembros del Senado como personas de intachable reputación, con mayor edad para garantizar su prudencia y madurez, con juicio experimentado y de permanencia estable en dicho órgano, se le otorgaron también funciones de Gran Jurado, de designación de los ministros de la Corte, de ratificación de nombramientos. Todo ello como se dijo, basado en la creencia que los Senadores tienen mejor juicio para resolver las cuestiones que atañen a la Federación y a los intereses de los Estados. Así, el segundo criterio se configura por el elemento de capacidad humana del que deben gozar los senadores.

⁵ Madrazo Cuéllar, Jorge. Reflexiones Constitucionales. Ed. Porrúa México 1994.

Tercero, a la cámara de Senadores se le confiere la facultad de conocer de los conflictos que se susciten entre los poderes de un Estado. Es decir, un criterio de imparcialidad, donde un órgano formado por representantes de todas las entidades harán por resolver conflictos entre poderes estatales.

Por último, se le confieren cuestiones de colaboración administrativa con el Presidente de la República, como sería la ratificación de nombramientos. Este criterio se apoya en el segundo aquí enunciado pues precisamente colabora el Senado en estas cuestiones porque sus miembros deben reunir elementos morales que garantizan su atinada decisión.

Los criterios anteriores dieron lugar a las diferentes fracciones del artículo 76 de la Constitución. Brevemente se verá que todas ellas siguieron alguno de los criterios mencionados.

El artículo reza: "Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

Fracción I: Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo Federal con base e los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;" La iniciativa presidencial de octubre de 1977, explica que la íntima relación entre la aprobación de tratados internacionales y el análisis de la política exterior dio lugar a que fuera necesario otorgar al Senado la posibilidad jurídica de analizar la política exterior llevada a cabo por el Presidente. Según la exposición de motivos, dar esta facultad al Senado "es congruente con la naturaleza orgánica que le es propia y que le confiere intervención en los asuntos

que involucran al sistema federal en su conjunto.”⁶ Por lo que se refiere a la segunda parte de la fracción, la aprobación de tratados corresponde al Senado, esto será analizado durante el curso de la tesis por ser este enunciado su parte central.

“Fracción II: Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;” Esta facultad sigue el segundo de los criterios mencionados en párrafos anteriores, de acuerdo al cual se considera que los miembros del Senado dada su honorabilidad y juicio experimentado están en las mejores condiciones de ratificar los nombramientos. Además, es un claro ejemplo de la colaboración administrativa tradicional que se ha establecido entre el Senado y el titular del Ejecutivo.

“Fracción III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;” Esta fracción sigue el criterio de confianza en los miembros del Senado, es por otro lado, cuestiones que interesan directamente a las entidades federativas en su conjunto, ya que las circunstancias de guerra involucran a más de un Estado. Ya se ha dicho que cuando una cuestión involucra a más de un Estado es la Federación la quien se interesa por la solución del problema. Además es otro ejemplo de colaboración administrativa .

“Fracción IV.- Dar consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;” En este caso se juntan también todos los criterios anteriores.

⁶ Exposición de motivos a la reforma Constitucional a artículo 76 fracción primera. Diario Oficial de la Federación. Octubre 1977.

"Fracción V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso:" Este precepto fue creado con las reformas del 13 de noviembre de 1874, buscando precisamente evitar que los vacíos de poder distorsionaran permanentemente la vida política del Estado. El análisis de esta interesante fracción rebasa los propósitos de la tesis, solo se dirá que los criterios para otorgar esta facultad al Senado fueron los anteriores: confianza en los senadores, atender un problema de poderes locales a través de un órgano federal, ya que los Estados al suscribir el Pacto Federal pueden recibir constitucionalmente el auxilio de la República.

"Fracción VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado;" Este precepto tiene su origen también en las reformas al artículo 74 de la Constitución de 1857. Las reformas de 1874, buscaron que se diera al Senado la posibilidad de resolver "cuestiones políticas" que fueran del todo diferentes a las que tiene derecho de resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷ En este caso el criterio fue preponderantemente el tercero señalado en este texto, es decir, fungir

como órgano de solución de problemas comunes a los Estados y donde el Senado por las virtudes de sus integrantes serían los más adecuados para conocer de estas cuestiones políticas.

"Fracción VII.- 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 y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución;" Una vez más, dada las calidades específicas de los Senadores, se les confía la sentencia a servidores públicos por faltas u omisiones en su buen despacho.

"Fracción VIII.- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a consideración el Presidente de la República , así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;" el criterio predominante en esta fracción es aquél de colaboración entre los poderes Ejecutivo y el Senado, además de la multicitada confianza en los senadores.

Después de analizar brevemente cada fracción podemos concluir que las facultades exclusivas del Senado fueron otorgadas en virtud de los criterios mencionados en la primera parte de este capítulo, generalmente por combinaciones de criterios, pero en ningún caso, el criterio aludido para otorgar facultades exclusivas al Senado fue su potestad legislativa. En todos los casos, salvo en la primera fracción segunda parte, se siguieron los criterios de materia común a las entidades federativas, calidad especial en los miembros del Senado, posibilidad de actuar como Gran Jurado y la colaboración estrecha con el Ejecutivo. Como se verá más adelante, la facultad de aprobar los tratados internacionales es también una excepción a las funciones del Senado, desde la perspectiva material de sus actos. Así, aunque acostumbrados a considerar

⁷ Tena Ramirez, Felipe. Ob. Cit.

Históricamente como atribución de ese órgano la de aprobar tratados internacionales, no es una facultad que le sea propia o natural.

Las facultades contenidas en las fracciones pueden entonces, también ser clasificadas desde el punto de vista material, es decir, si constituyen atribuciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales. O bien, legislativas, político administrativas y político jurisdiccionales.⁸ Como la división de poderes no puede ser rígida (que solo el Poder Legislativo pudiera legislar, el Ejecutivo llevar a cabo actos administrativos y el Judicial juzgar), solo puede hablarse de predominio de facultades. Es decir, el órgano legislativo se encargará preponderantemente de legislar, el Judicial de juzgar y el Ejecutivo de administrar.

Los actos jurisdiccionales consisten en la aplicación de la ley al caso concreto. Estos actos presuponen la contienda entre dos partes o intereses jurídicos expuestos, donde la actividad estatal sustituye a la voluntad de los particulares para resolver dicha contienda.

El acto administrativo es llevado preponderantemente por el órgano Ejecutivo de un Estado, donde éste aplica leyes preexistentes a casos concretos para regir la actividad del Estado frente a los particulares o frente a otros órganos del Estado

Por definición el acto legislativo es aquél que "crea una situación jurídica general, impersonal y objetiva."⁹ La ley como acto de autoridad debe reunir dos requisitos indispensables para ser tal: materialmente debe plasmar un contenido general, impersonal y objetivo. Segundo, debe ser obligatoria. Es decir, un acto declarativo no es

⁸ Estas dos clasificaciones son sostenidas por la mayoría de los autores consultados para esta tesis. La primera corresponde a la del maestro Felipe Tena Ramírez y la segunda a Ignacio Burgoa Orihuela.

en estricto sentido una ley. Pero además de este requisito material, las leyes deben reunir el requisito formal: ser expedidos por un poder legislativo. Nótese que se habla de "poder legislativo" y no de órgano legislativo, pues otros órganos excepcionalmente pueden legislar, tal es el caso del Presidente de la República en los casos del artículo 29, 49 y 131 de la Carta Magna. Sin embargo, desde el punto de vista constitucional, la ley, solo puede ser expedida por el Congreso, nunca por una sola cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas. Renombrados juristas, incluso profesores eméritos de nuestra Facultad de Derecho opinan en este sentido.¹⁰ Del texto de "Derecho Constitucional Mexicano" de Ignacio Burgoa se desprende, "las facultades legislativas del Congreso de la Unión son las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de los atributos materiales ya expresados (aspecto intrínseco), proviene de dicho cuerpo (aspecto extrínseco). Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término "ley" conjunta esos dos aspectos, pues aunque en determinados casos conceda facultades a órganos de autoridad distintos al Congreso de la Unión, *estas normas no son propiamente leyes.*"¹¹ Más adelante en su texto confirma esta postura, "Hemos afirmado que dentro de un sistema bicameral como el nuestro, la función legislativa no puede desempeñarse por una sola cámara. Por ende, *el Senado, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados, no tiene atribución para expedir leyes.* Sus facultades, en consecuencia son únicamente político administrativas o político jurisdiccionales."¹² Lo

⁹ Jéze, Gastón. Los principios generales del Derecho administrativo. Madrid, 1928. pp49

¹⁰ Léase Ignacio Burgoa Orihuela, Felipe Tena Ramírez, Ramón Rodríguez, Eduardo Ruiz, Jorge Carpizo.

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit.

¹² Idem supra.

anterior se desprende del análisis de los artículos 70, 72, 73, 74 y 76. El primero de ellos, el artículo 70 establece que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto." Aunque la Constitución no aclara la distinción entre ley y decreto, debe entenderse por ley, aquella disposición de carácter general, objetiva e impersonal dirigida a regir todos los supuestos que bajo ella se encuentren. El decreto por su parte, "es la resolución que versa, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo, a materias relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."¹³ En efecto, el decreto es un acto particular, concreto, una resolución dirigida a una circunstancia específica, no de carácter general. Por otro lado el artículo 72 enuncia, "todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas." La expresión "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras", debe entenderse que son los decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, puesto que las leyes, según apunta Burgoa y Tena Ramírez, no pueden ser expedidas por una sola de las cámaras en uso de sus facultades exclusivas. Esto se confirma de la lectura de los artículos 74 y 76, puesto que en ningún caso la cámara de Diputados o la de Senadores encuentran facultades legislativas expresas en alguna de sus fracciones. Si en cambio, pueden expedir decretos, v.gr. la resolución del Colegio electoral, formado por la cámara de Diputados que califica la elección del Presidente de la República. O la resolución que otorga el consentimiento del Senado para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados. En resumen, si analizamos cada una de las fracciones del artículo 76 veremos lo siguiente:

Salvo la primera fracción en la parte conducente a aprobar tratados internacionales, las demás fracciones consagran funciones administrativas o jurisdiccionales. Así por ejemplo,

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1836.

la fracción segunda es administrativa, pues tiene por objeto el ratificar un nombramiento hecho por el Presidente. Se trata en todo caso de "aplicar una ley preexistente a una relación directa para regir las relaciones del propio Estado... con otros órganos del Estado."¹⁴ Lo mismo ocurre con las fracciones III, IV,V, VIII. En todos estos casos, son funciones administrativas: autorizar al Presidente para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país; dar consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional; declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el momento de nombrar a un gobernador provisional; designar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que se refiere a las fracciones restantes, la VI y la VII son funciones jurisdiccionales pues el Estado a través del Senado está resolviendo mediante normas jurídicas preexistente una relación jurídica contenciosa o de intereses expuestos, sustituyendo la voluntad de las partes en la disputa para resolver vinculatoriamente para ellas. Así, cuando resuelve las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado o cuando se interrumpa el orden constitucional mediante conflicto de armas, el Senado dictará una resolución sujeta a la constitución, para resolver el conflicto. O bien, cuando se erige en Gran 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 y de su buen despacho. En este caso, el Senado actúa claramente con poderes jurisdiccionales.

En la facultad de aprobar los tratados, en cambio, lo que el Senado está haciendo es de hecho un acto legislativo. La aprobación del tratado tiene una consecuencia inmediata: se vuelve por ese solo acto, derecho positivo. Es decir, la aprobación de un tratado es

¹⁴ Tena Ramirez, Felipe ob cit.

condición indispensable para que se vuelva obligatorio con carácter de ley y vincule en tanto prevee situaciones impersonales, generales y abstractas a toda aquél que caiga dentro de su supuesto. Esta afirmación arroja una profunda interrogante, cuestión fundamental a resolver en esta tesis: si el tratado internacional es una ley, incluso Ley Suprema de acuerdo artículo 133 de la Constitución y el acto que le hace entrar en vigor, que lo hace derecho positivo, es la aprobación del Senado, ¿no se le está otorgando al Senado la atribución de expedir leyes?

En el capítulo 5 de ésta tesis se retomarán estos conceptos para explicar por qué el tratado internacional es una ley, por qué el acto de la aprobación implica que el Senado expida leyes y finalmente, por qué la facultad de aprobar tratados internacionales debe atribuirse al Congreso de la Unión y no tan solo a la cámara de Senadores

II.- Evolución y Estudio del artículo 76 fracción I de la Constitución.

La Constitución de 1857 consagraba un modelo unicameral de representación popular. Una única cámara era la encargada de llevar a cabo todas las funciones inherentes a un Congreso Federal. Siendo Presidente Miguel Lerdo de Tejada, se impulsa el bicamalismo para lograr que dos órganos federales representaran en sus diferentes esferas a la población y a los estados. Seguramente influenciado por los congresistas norteamericanos, Lerdo propuso este sistema desde 1867. Para el 13 de noviembre de 1874, en una reforma constitucional al artículo 72 secciones A y B, de la citada Carta Magna del 57, se decide otorgar al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras. Fue esta la primera vez en la historia constitucional de México que tal atribución se confería al

Senado. Antes, como se había dicho, la facultad correspondía a la Cámara de Diputados por ser ésta la única cámara. Las razones y fundamentos del legislador para conceder al Senado esta potestad tienen su origen en la Constitución de Estados Unidos de América de 1789. Ésta a su vez, se inspiró en un discurso pronunciado por John Jay el viernes 7 de marzo de 1788. El propio maestro Felipe Tena Ramírez nos dice, "la función de aprobar tratados celebrados por el Presidente , que la Constitución otorga al Senado (fue) acogida de la Carta de Filadelfia, esa facultad *tiene* que ser estudiada principalmente a la luz de la experiencia norteamericana, señalando al efecto sus semejanzas y diferencias."¹⁵ Siguiendo las ideas del maestro Tena y por coincidir casi plenamente con los argumentos del legislador en 1874 y guardar un orden cronológico, me referiré primero al discurso de Jay. Las consecuencias y problemas que genera el remitir esta facultad al Senado serán analizadas detalladamente en los capítulos 4 y 5 de este trabajo.

En efecto, el proyecto constitucional americano, proponía en su sección segunda, facultar al Presidente "por y con el consejo y el consentimiento del Senado, para concluir tratados, siempre que los aprueben dos terceras partes de los senadores presentes."¹⁶ Aquí los comentarios literales de John Jay al respecto: "El poder de concertar tratados es muy importante, especialmente en relación con la guerra, la paz y el *comercio*, y solo puede delegarse en forma tal y con tales precauciones, que proporcionan toda clase de seguridades de que será ejercido por los hombres más capacitados al efecto y de la manera más conducente al bien público... De estas consideraciones resulta naturalmente que el Presidente y los Senadores sean así escogidos, se contarán siempre entre aquellas personas que mejor comprenderán y conocerán nuestros intereses nacionales, ya que se les considere en relación con los diversos Estados o las naciones extranjeras

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. Ob cit.pp 419

¹⁶ Jay, John. Correo de Nueva York, Viernes 7 de marzo 1788.

que son más capaces de servir esos intereses y cuya reputación de integridad inspire y merezca mayor confianza. *En tales hombres el poder de concluir tratados puede depositarse tranquilamente.*" Y continúa John Jay, "Aunque la necesidad absoluta de un sistema, para desarrollar cualquier actividad, es ya universalmente reconocida, sin embargo, su importancia en los asuntos nacionales no está aún bien grabada en la mente del público. Los que quieren confiar la facultad que estudiamos a una asamblea popular, integrada por miembros que entran y salen en rápida sucesión, parecen no recordar que en una entidad semejante forzosamente *no es adecuada* a la consecución de esos importantes fines *que requieren ser meditados serenamente* en todas sus relaciones y circunstancias y que solo pueden abordarse y realizarse adoptando medidas que exigen no solo talento, sino también una información exacta y a menudo mucho tiempo para combinarlas y llevarlas a la práctica. Hizo bien la convención, por tanto, al establecer no solo que este poder de concluir tratados se encomendase a hombres aptos y honestos, sino también que continuaran en su cargo el tiempo suficiente para familiarizarse cabalmente con nuestros asuntos nacionales y para formular y poner en marcha un sistema para su dirección. La duración prescrita es bastante para darles ocasión de ampliar considerablemente sus conocimientos políticos, haciendo que su experiencia acumulada sea cada vez más beneficiosa al país. No ha demostrado la convención menos prudencia al disponer las frecuentes elecciones senatoriales de modo que se contrarreste el inconveniente de transferir periódicamente tan graves asuntos en su totalidad a hombres nuevos; pues dejando en su sitio a una gran parte de los antiguos, la uniformidad, el orden y la continuidad de la información se hallarán aseguradas." Y dice después, "Los asuntos que en el curso de una negociación (para un tratado internacional) requieren mayor secreto y prontitud son esas medidas auxiliares y preparatorias que solo son importantes desde el punto de vista nacional porque facilitan la consecución de las

finalidades de las negociaciones. Por cuanto a éstas se refiere, el Presidente no tendrá dificultades para encargarse de ellas; y si surgieren circunstancias que exigiesen el consejo y consentimiento del Senado, puede convocarlo en cualquier tiempo. Vemos que la constitución provee lo necesario para que al negociar los tratados dispongamos de todas las ventajas que es posible desprender del talento, conocimientos, integridad y las investigaciones cuidadosas por una parte, y del sigilo y la rapidez por otra.”

El primer párrafo de Jay muestra un gran problema a considerar: la facultad de aprobar tratados internacionales se confirió al Senado bajo un primer criterio de calidad de sus miembros. Cargada de retórica y de buenas intenciones, la propuesta de Jay no hizo alusión, no nada más en este párrafo sino en todo su discurso a un solo argumento de Derecho. Es decir, no hubo razón jurídica alguna que sustentara válidamente la decisión que ocupa a esta tesis. La segunda parte del discurso aquí transcrito presenta dos problemas, uno ya dicho, no hay argumentos jurídicos que avalen el criterio de la convención. Palabras como “es adecuado”, “puede depositarse tranquilamente” no hacen sino confirmar la elocuencia en su discurso y su carencia de sustancia normativa. Más adelante incurre en un sofisma, trata de fundar su razonamiento con una prueba negativa, es decir, no explica por qué debe estar la facultad en manos del Senado sino por qué no debe estar encargada a la de representantes populares (cámara de diputados). Por lo que a la temporalidad, rapidez y sigilo de los senadores se refiere, es una razón correcta pero no suficiente. Finalmente, el último argumento que esgrime Jay en su documento se refiere a algo medular en esta tesis, “A algunos les disgusta, no por los errores o defectos que contenga, sino porque consideran que únicamente deberían concluir los tratados quienes están investidos del poder legislativo, debido a que una vez perfeccionados van a producir el mismo efecto que las leyes.” Jay no resuelve esta crítica, al menos para nuestro país, pues aunque menciona en la citada Carta de Filadelfia

que existen otras leyes que no propiamente son expedidas por el Congreso General ya se ha escrito aquí que en México, la facultad de expedir leyes no puede recaer en alguna de las cámaras de manera exclusiva, que desde el punto de vista constitucional las leyes que no provienen del Congreso no son leyes propiamente en virtud de los argumentos establecidos en el apartado anterior de este capítulo.

Como se dijo, la exposición de Jay es sumamente importante para este trabajo, pues en ella se basó la exposición de motivos del Presidente Lerdo de Tejada. En 1874, se otorga al Senado la facultad de aprobar los tratados internacionales. Los motivos de tal decisión, fueron políticos no legales. Pues por un lado se afirmó que al Senado debían dirigirse las cuestiones que afectarían al Estado Mexicano en su totalidad. Como el órgano legislativo federal por excelencia, el Senado se encargaría de representar a las entidades federativas y al país en su conjunto en las disposiciones establecidas en los tratados. Se afirmó que los senadores serían gente "honorable" y altamente calificados para defender los intereses nacionales de México. El discurso en 1874 para dar a la Cámara de Senadores la facultad de aprobar tratados repitió casi literalmente el discurso de los congresistas americanos, de Jay y de Hamilton, en un repetido proceso de imitación legislativa. En opinión de catedráticos de nuestra Universidad Nacional¹⁷, al Senado se le otorgaron estas funciones en un auténtico esfuerzo de "sobrevivencia y justificación", pues de otro modo el Senado hubiera desaparecido por falta de material para trabajar. La ausencia de facultades relevantes para el Senado lo hubiera condenado a su extinción y a desvirtuar por completo el proyecto de Lerdo para integrar un segundo cuerpo legislativo que balanceara a la "norteamericana" los poderes de la Unión. Las razón jurídica estuvo ausente al otorgar dicha facultad, pues la exposición de motivos no hizo alusión a las consecuencias legales, ni al ámbito de competencias, ni mucho menos al principio de

autoridad formal de la ley. El legislador de 1874 en absoluto habló de los problemas de contradicción de leyes y tratados, ni se ocupó por justificar el por qué excluir a la Cámara de Diputados de la aprobación de los tratados internacionales.¹⁸

Habiendo analizado las razones que el legislador de 1874 tuvo para reformar la Constitución, es propio estudiar ahora qué sucedió en el Constituyente de Querétaro de 1917. Aquél Congreso representó la gran ocasión para discutir todos los preceptos vigentes hasta ese entonces. Sin embargo, ante la carga de trabajo, lo arduo de los debates y la dificultad de analizar cada una de las normas constitucionales, muchas fueron recogidas íntegramente de las constituciones anteriores, en especial de la Constitución de 1857. Las discusiones de Querétaro se centraron en los artículos que tenían motivo directo de la Revolución Mexicana, no fue en ese sentido una revisión exhaustiva de todas las normas existentes hasta 1917. Tal es el caso de la aludida facultad en esta tesis.

El 15 de enero de 1917 tocaba el turno para examinar los artículos 74, 75, 76 -menos la fracción VIII, 77, 78, 79-menos la fracción II y 93. No puede suponerse como posible el que los diputados legisladores tendrían tiempo suficiente en una tarde para analizar acuciosamente, debatir y aprobar todos los preceptos anteriores. Como consta en las memorias de la Sesión¹⁹, la secretaría dio cuenta de una adición al artículo 73 y se reservaron para su votación los dictámenes sobre los artículos 74 y 75. Se puso a discusión el artículo 76 y fue separada su fracción VIII. Todo ello no hace sino suponer que los demás preceptos fueron votados sin discusión. Como consecuencia, no hubo

¹⁷ Martínez, Martínez, Agustín. Maestro por Oposición de la materia de Derecho Administrativo. UNAM.

¹⁸ Gaceta Oficial del Estado Mexicano, 13 de noviembre de 1874. Archivo en Reserva, Biblioteca Nacional, UNAM.

¹⁹ 44ª Sesión Ordinaria; Teatro Iturbide; Querétaro, Qro. Enero 15. 1917.

oposición alguna a la fracción I del 76, pues en este artículo el debate se concentró en el papel de los órganos públicos en las controversias estatales (relacionado con el artículo 104). Los diputados presentes discurrieron a cerca de las facultades contenidas en las fracciones V y VI del 76, las cuales otorgan respectivamente, la facultad exclusiva del Senado de declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado y la de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. El Constituyente de 1917 quizás encontró que el asunto ya había sido suficientemente discutido en 1874. Todas las opiniones fueron en la discusión de las facultades del Senado para intervenir en cuestiones estatales y no hubo siquiera un discurso que se ocupara de la facultad del Senado para aprobar los tratados internacionales: solamente se sometió a aprobación junto con el resto de los artículos: "-El C. Secretario: se van a votar los artículos 74, 75, 76 -menos la fracción VIII, 77, 78, 79-menos la fracción II y 93... La presidencia suplica a los ciudadanos que no abandonen el salón, sino que por el contrario, pasen a ocupar sus asientos (voces: ¡nadie los abandona!) Los artículos fueron aprobados por unanimidad de 151 votos. (voces: ¡muy bien, muy bien!)" ²⁰. Por unanimidad fueron aprobados y se mantuvo vigente una norma que databa del siglo XVIII, cuando en 1788 John Jay explicaba sus motivos para otorgar tal responsabilidad al Senado. Ese día 15 de enero de 1917, ciertas normas fueron analizadas con cuidado, algunas fueron discutidas someramente, pero muchas otras, fueron soslayadas de plano. Tal es el caso de la fracción I del artículo 76, donde el Constituyente de Querétaro tomó íntegramente el texto de la reforma del 13 de noviembre de 1874.

²⁰ Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. 44ª Sesión Ordinaria.

Finalmente, en octubre de 1977, se adicionó otra parte a la fracción, pero no tocó el tema relativo a la aprobación de los tratados. El Senado tendría a partir de entonces, la responsabilidad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Más bien, la reforma de 1977 tuvo el propósito de darle mayor fuerza al Senado en su relación con el Ejecutivo y al propio tiempo darle la posibilidad de intervenir en materia de política exterior.

Por más de 125 años el sistema federal mexicano ha otorgado -por misteriosa tradición, una facultad al Senado sin que exista previamente una razón jurídica de fondo. La facultad analizada en esta tesis pasó de generación en generación como algo dado, como si se tratara de un axioma, de algo sin discusión, la sola repetición del mismo error hizo ver esta situación como normal, y peor que eso, como legal, ya que como se verá más adelante, atenta contra dos de los principios básicos de nuestro sistema jurídico.

A pesar de haber sido aceptada por cada una de las legislaturas siguientes a la del 13 de noviembre de 1874, la facultad de aprobar tratados internacionales no debió haberse ni incluido ni aprobado sin que previamente se demostraran razones jurídicas de fondo que justificaran tal medida.

Capítulo 2. La Cámara de Diputados.

I.- Facultades exclusivas.

En el capítulo anterior se definieron y explicaron las funciones y facultades exclusivas del Senado. Se sostuvo que una sola cámara en uso de sus facultades exclusivas no puede expedir leyes, puesto que desde el punto de vista constitucional, todas las leyes para ser consideradas material y formalmente como tales deben ser aprobadas por ambas cámaras. También se estableció que esto se infiere particularmente de los artículos 74 y 76 relativos a las facultades exclusivas de cada cámara, donde se puede ver que no se les otorga el poder de legislar por sí solas, salvo en un caso para el Senado: los tratados internacionales.

En este capítulo se confirmará lo anterior, es decir, que analizando las facultades exclusivas de la cámara de Diputados se puede afirmar que en ninguna fracción se le otorga el poder de legislar sin la concurrencia del Senado. Pero sobretodo se guiará el análisis de este capítulo para concluir que la cámara de Diputados tiene una responsabilidad legislativa especial en materia tributaria. En efecto, el artículo 72 de la propia Constitución en su letra H establece que las leyes o decretos que versen sobre contribuciones o impuestos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, es decir, ésta funge como cámara de origen.²¹ Esto confirma la intención del Constituyente para que los diputados como representantes de la población tuvieran especial atención en

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 72. letra H: "La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

materia de contribuciones. Pero es necesario recordar, que a pesar de que los proyectos de ley en materia de contribuciones tienen que discutirse primero en la de Diputados, debe enviarse la iniciativa a la otra cámara para su revisión, y solo con su eventual aprobación podrá la norma entrar en vigor.

La conclusión de que la Cámara de Diputados tiene especial injerencia en materia de contribuciones tiene relevancia para capítulos posteriores, pues se buscará demostrar que los tratados internacionales en materia de comercio y enfocados particularmente a aspectos arancelarios (contribuciones al comercio exterior) son leyes de excepción a las leyes generales expedidas por el Congreso, y en las cuales, los diputados, a pesar de la facultad que tienen de conocer y aprobar primero las leyes en materia tributaria, no pueden intervenir.

Toca ahora el análisis de aquellas facultades que constitucionalmente son propias de la Cámara de Diputados sin que intervenga el Senado. Dichas atribuciones son de tres tipos, político administrativas, político económicas y político jurisdiccionales.²²

La primera fracción, se refiere a erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República, siendo su resolución definitiva e inatacable por beneficios de seguridad y estabilidad política.

La fracción segunda del artículo 74 constitucional, otorga a la cámara un medio de supervisión administrativa: "Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor."

²² Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 9ª edición. México 1994. pp 491.

La tercera de ellas complementa administrativamente la anterior, pues tiene como facultad el de nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

La cuarta fracción es quizás la más relevante. "Fracción IV.- Examinar, disculir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar las Cuenta Pública del año anterior;" La aprobación del Presupuesto de Egresos constituye una facultad de gran importancia para el desarrollo económico del país, es un mecanismo de controlar las finanzas públicas del gobierno. Es importante señalar que el Presupuesto de Egresos no es una ley, puesto que está dirigida de manera concreta y particular al Gobierno Federal, para que sea observado por el ejecutivo, pero en ningún caso obliga de manera general, impersonal y objetivamente. Por ello, puede concederse válidamente a la Cámara de Diputados tal atribución, pues no constituye un acto legislativo. El Presupuesto de Ingresos, llamado "Ley de Ingresos" esa sí es en efecto una ley cuya aprobación corresponde a ambas cámaras. Así se aprende de la lectura del texto del maestro Ignacio Burgoa donde claramente dice, "Por otra parte surge la cuestión teórica consistente en determinar la naturaleza de las facultades que tiene la Cámara de Diputados... pues se suscita la duda si tales facultades son de carácter legislativo o no desde el punto de vista intrínseco o material. Como su nombre lo indica, el presupuesto de gastos importa un conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente debe hacer la Federación para el sostenimiento y funcionamiento de todos los órganos...Consiguientemente, la aprobación de éste (Presupuesto) que compete exclusivamente a la Cámara de Diputados no puede implicar un acto materialmente legislativo, ya que se manifiesta en la adhesión expresa que este órgano emite respecto de cada uno de los renglones o partidas presupuestales y sin perjuicio de que en el desempeño de la consabida facultad

las rechace o las modifique. Por ende, la aprobación del presupuesto anual de gastos se traduce no en una ley, sino en un decreto, que es la forma de los actos administrativos.”²³

La cuarta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es aquellas que consisten en poder declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución. Esta facultad es la correlativa a la de la Cámara de Senadores cuando ella actúa como órgano de sentencia para tales delitos.

Por último, la fracción VIII del artículo 74 establece que serán facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “las demás que le confiere expresamente esta Constitución.” Uno de esos casos en que expresamente la Constitución otorga a la Cámara de Diputados una facultad exclusiva es la consagrada en el artículo 72 letra H, que se refiere según ya se apuntó, a la formación de leyes o decretos que versen sobre empréstitos y en particular para esta tesis sobre contribuciones o impuestos.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados existen por criterios diversos a los de la Cámara de Senadores, sin embargo, casi todas las fracciones tienen su fundamento en una sola: los diputados fungirán como representantes de la población, pues serán electos a través de distritos electorales que provienen de la división del territorio nacional y no de entidades federativas. Ello hace suponer una distinción que no suscribo completamente: que los diputados estarán más ligados a los intereses de su distrito, el cual geográficamente no está delimitado, sino que tiene como base el número de habitantes, por lo tanto, el diputado representa a la población de su distrito y no a los intereses de su Estado. Cualquiera que sea el argumento el caso es que los diputados sí

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. pp 486.

atienden dentro de sus facultades exclusivas cuestiones de importancia para la mayoría de la población y no directamente a un Estado en particular. Salvo en el caso de declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos, pues aquí desempeña funciones jurisdiccionales con la finalidad de evitar que el órgano de acusación y el de sentencia se reúnan en uno mismo.

Por lo que se refiere al derecho de iniciativa de leyes, la Cámara de Diputados tiene tal facultad. El artículo 71 Constitucional señala, "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: fracción II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;" Con ello se asegura que el pueblo a través de sus representantes directos pueda lograr que se propongan leyes relacionados con sus propios intereses. Por otra parte se confirma que se trata de iniciar leyes en el Congreso de la Unión, pues corresponde a éste órgano y no cada una de las cámaras.

De lo analizado con anterioridad podemos llegar a la conclusión ya anticipada en esta sección: al igual que la Cámara de Senadores, la de Diputados no tiene atribución constitucional para expedir leyes sin la concurrencia de la otra cámara. A lo más que se acerca es a expedir un decreto, los cuales por su naturaleza concreta y particular no significan actos materiales o formalmente legislativos y no son privativos entonces del Congreso.

II.- Atribución de la Cámara de Diputados en el proceso legislativo en materia tributaria.

El derecho que tiene la Cámara de Diputados para discutir primero las iniciativas que versen sobre contribuciones tiene motivo en que las cuestiones "de dinero y de sangre son las que más afectan al pueblo y no tanto a las entidades federativas."²⁴ Ya se ha dicho en esta tesis, fundado por varios autores que la distinción entre los intereses del pueblo y los de las entidades federativas es poco clara. Formalmente, no importa cuales hayan sido los motivos para que el Constituyente del 17 prefiriera darle a la Cámara de Diputados la potestad de conocer antes que la Cámara de Senadores las iniciativas sobre contribuciones. Basta con que tal atribución cumpla con los requisitos de validez de toda excepción válida dentro del sistema jurídico: que sea congruente con el orden constitucional y que no viole principios fundamentales de derecho. Atendiendo las fuentes reales de tal disposición, encontramos que en efecto, el legislador de 1917 consideró que las cuestiones tributarias requerían de una discusión cuidadosa a fin de vigilar que los derechos patrimoniales del pueblo no se vulneraran. Una situación donde la carga tributaria fuese excesiva equivaldría a un Estado despótico. El que las leyes tributarias debieran discutirse primero en la Cámara de Diputados, garantizaría al menos que un número de gente mayor revisaría su contenido y además, que de no aprobarse tal iniciativa no pudiera volver a presentarse en las sesiones del año, como lo dispone el artículo 72 letra G.

No mucho más se dijo en el Congreso Constituyente sobre la inclusión de esta letra H. En la discusión del 6 de enero de 1917 apenas se rozó el tema, pues el diputado Paulino Machorro Návárez fue el único que hizo referencia a la facultad de la Cámara de

Diputados de conocer primero sobre las iniciativas de ley que se trataran de expedir en materia tributaria, de empréstitos y de guerra. "El proyecto es exactamente igual al del artículo 70 de la Constitución (refiriéndose a la de 1857 reformada) y trata de seguir una tradición constitucional de todos los países, que consiste en que la formación de leyes relativas a empréstitos, contribuciones y reclutamiento de tropas, comenzará por la Cámara de Diputados. Siendo éste un principio bien arraigado entre nosotros, no necesita fundarse especialmente y, por lo tanto, la Comisión se permite proponer la aprobación en esta honorable Asamblea el artículo 72 inciso H en los términos siguientes..."²⁵

Lo verdaderamente relevante de esta atribución a la Cámara de Diputados, es que a través de la historia se ha considerado que a tal órgano debe encargársele las cuestiones relacionadas directamente con el pueblo, o aquellas en las que la población en general tendía un especial interés. Más adelante en el capítulo 5 se desarrollará esta idea con mayor sentido. Por ahora se puede decir que esta facultad se utilizará como un argumento clave en esta tesis para sostener la conveniencia de mover la facultad exclusiva de aprobar tratados internacionales del Senado hacia el Congreso General y además, plantear la necesidad de que las leyes que sean excepción a la regla general deban seguir para su modificación el mismo procedimiento que el utilizado para su creación, a pesar de que tal ley se encuentre regulada en diferentes códigos, libros u ordenamientos²⁶.

²⁴ Tena Ramírez, Felipe. Ob cit. pp291

²⁵ Machorro Narváez, Paulino. Diario de Debates del Congreso Constituyente, ob cit.

²⁶ Tal como lo señala la Constitución en su artículo 72 letra F, siguiendo el principio de autoridad formal de la ley.

Capítulo 3.- El Tratado de Libre Comercio para América del Norte y sus

Consecuencias.

I.- El contexto de su Negociación.

En este apartado corresponderá analizar algunos de los efectos económicos, políticos, sociales y jurídicos más importantes del Tratado de Libre Comercio (TLC). Una vez más, está dentro del propósito de esta tesis el demostrar que como pocos ordenamientos jurídicos, el TLC tuvo especial impacto para transformar al país, y que esa transformación derivada de un tratado internacional -que es Ley Suprema, fue aprobada por un mecanismo que es contrario al principio de autoridad formal de la ley, consagrado en el artículo 72 letra F de la Constitución. En otras palabras, el TLC provocó cambios sociales profundos, nuevas estructuras económicas y cambios en el sistema legal mexicano, más que muchas otras normas jurídicas y sin embargo, adoleció de dos fuertes problemas en su expedición: constitucionalmente, la aprobación por el Senado de los tratados internacionales equivale a un acto de potestad legislativa, exclusivo en todos los demás casos para el Congreso General. La aprobación que hace el Senado de los tratados internacionales de libre comercio es contraria al mencionado principio, pues las excepciones a leyes como la Ley de Ingresos, Ley de Comercio Exterior, Ley de Inversión Extranjera y otras ya analizadas no han seguido para su entrada en vigor el mismo procedimiento que el idóneo para su creación. Las normas jurídicas cumplen una función de cambio social, y como muy pocas otras, el TLC tuvo éxito en ese sentido, de ahí la importancia de analizar en esta tesis algunas de las implicaciones del tratado. Ello

contribuirá a comprobar que tanto por política legislativa como por filosofía del derecho, el tratado debió haber sido discutido y aprobado en ambas cámaras.

El primero de diciembre de 1930, el presidente de los Estados Unidos, hundido en la asfixia de la Gran Depresión Americana de los años 30's, explicaba en su mensaje a la nación: " hemos sido víctimas de los sistemas económicos que están fuera de nuestras manos... la unión americana se ve amenazada por la despiadada crisis económica y por un grupo numeroso de traidores que emigran a Europa para invertir sus recursos y olvidar al pueblo que los necesita... Por ellos son nuestras severas restricciones al comercio internacional, para evitar que otros obtengan provecho de nuestra desgracia..." 60 años, 2 meses y 9 días después, el también presidente George Bush gritaba visiblemente emocionado : " ¡Amor y libre comercio!²⁷

Tantos años de transición, de cambios, discursos y proyectos alcanzaron un punto climático con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. Como todos los tratados comerciales modernos, el TLC tiene por objetivo el eliminar los obstáculos al comercio, facilitar la libre circulación de los bienes y servicios, promover condiciones de competencia leal, solución de controversias, incremento en la producción nacional y el ingreso²⁸. Sin embargo, por las condiciones en que surge, los aspectos que regula y la forma de aplicación, el TLC es distinto a cualquier otro. Tres puntos dentro de este espacio, nos ayudan a entender esta complejidad. Primero, el contexto de su negociación. Segundo, las condiciones de los mercados y su relación con las prácticas desleales. Tercero, una nota sobre el fenómeno migratorio.

²⁷ Smith, Peter H. *Talons of the Eagle*. Cap.10 pp235

²⁸ Salinas de Gortari, Carlos. Prólogo al TLCAN, texto oficial, Secofi. 1994.

Para el entendimiento de las relaciones entre México y Estados Unidos-Canadá, es necesario el análisis de tiempos aparentemente distantes. A principios de la década de los ochenta²⁹, México sufrió una gran crisis económica que puso en riesgo el sistema financiero global. Las operaciones triangulares petróleo - depósitos -- préstamos hicieron quebrar la economía mexicana cuando el precio del crudo cayó de 40 a 13 dólares por barril. La crisis de 1982 dejaba una clara lección: la vulnerabilidad de la economía nacional ante las fuerzas exteriores, coincidiendo así con el argumento estadounidense de la Gran Depresión. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, proyectaron para México y América Latina, un programa integral de reestructuración del Estado. Este proyecto, llamado el " Consenso de Washington"³⁰ debía ser cumplido como condición *sine qua non*, para la participación de estos organismos en el rescate financiero. En resumen, el Consenso de Washington estableció:

- 1) Reducir el rol del Estado, disciplina, fiscal, venta de paraestatales, eliminar subsidios y dejar operando las industrias a las libres fuerzas del mercado.
- 2) Respalda la inversión privada, nacional y extranjera, eliminando las barreras arancelarias y no arancelarias para el capital extranjero. Es decir, incorporarse de lleno al libre comercio internacional.
- 3) Los gobiernos latinoamericanos debían revisar sus políticas comerciales, en especial, tender hacia la liberalización de los mercados. Esto respaldaría el propósito de aumentar la inversión privada: la extranjera.

²⁹ Gordillo, Agustín. Tendencias Actuales del Derecho. La crisis económica. Pp 189.

³⁰ Smith, Peter H. Ob cit. Cap. 10 pp 241

Sin embargo, este proyecto incluía una contradicción fundamental: la pieza central del programa era reducir la participación del Estado, pero al propio tiempo, estos cambios estructurales requerían un Estado fuerte que los promoviera.

La reforma económica planeada por Washington y los banqueros encontraría oposición en casi todos los sectores, desde el popular hasta el corporativo. Un Estado fuerte sería necesario para implantar las políticas, fiscales y económicas. Pero el eje de la estrategia era precisamente reducir la participación del Estado.

El TLC, y antes el GATT, cumplían cabalmente con las disposiciones del Banco Mundial y el FMI. El 5 de febrero de 1991, se anunciaba por los presidentes de los tres países, el inicio de las negociaciones para el tratado. La prensa nacional e internacional se sorprendían ante la grandeza del proyecto: 370 millones de personas a lo largo de 22 millones de kms cuadrados, una producción total de 6 trillones de dólares y 200 mil empleos más para México por cada punto porcentual del crecimiento del PIB³¹. Estas cifras merecen ser largamente analizadas:

Cierto que eran 370 millones de personas, pero no de consumidores, puesto que en el caso de México, 20 millones de personas se encuentran bajo la línea mínima de pobreza o pobreza extrema, 37 millones más, tienen un no significativo poder de compra y solo el restante tiene poder real de consumo. En cuanto a la producción de las economías, las cifras envolvían una realidad más asombrosa: de los 6 trillones de dólares que significaba la producción trilateral, 5 billones 392 mil dólares pertenecían a Estados Unidos, mientras que México participaría con sus 237 mil millones. En porcentajes, Estados Unidos concentraba el 90.4% de la producción, y México tan solo el 3.95%. Esto quiere decir, que

la economía mexicana es solo el 4% de la americana o si se quiere ver, 22.7 veces más chica. Unas comparaciones bastarán para mostrar la desigualdad de las partes: México solo, produce menos que el condado de Los Angeles, (incluyendo los servicios financieros para éste). Las economías de toda América Latina, son solo el 18% de EUA y juntos no producimos lo que produce el estado de California por sí solo en un año. Estos números fueron reveladores de una realidad: no habría en el TLC "igualdad entre las partes", ni en la negociación, ni en los beneficios del tratado. México se confirmaría como un exportador de materias primas, sin acceso a la mayoría de las importaciones de bienes terminados. El argumento de la industrialización paulatina es hoy severamente cuestionado. A pesar de todo esto, la firma del tratado perseguía un objetivo, quizás teórico, que de cumplirse traería grandes beneficios a México. Estos es, implícitamente había una apuesta: que México aprovechara su ventaja en la producción de ciertos bienes: cemento, calzado, cerveza, acero, vidrio; las fortaleciera y compitiera en la arena internacional con industrias sólidas. México buscaría así, conseguir una economía de escala³², especializada en la producción de ciertos bienes que dieran empleo y crecimiento a las demás ramas de la economía. La libre movilidad de capitales permitiría financiar los déficit en las importaciones y exportaciones temporalmente. Ante las circunstancias de desigualdad descritas anteriormente y ante el peligro de quedar aislados, fuera del proyecto mundial de liberalismo, la suscripción del tratado nos permite afirmar hoy: que fue algo razonable.

Bajo este contexto es que surgió el TLC. Lo asimétrico de las economías nos permite entender las disposiciones de uno y otros países defendiendo cada cual sus intereses. Las tres partes estuvieron de acuerdo en las generalidades del tratado, eliminar o reducir considerablemente las barreras arancelarias y no arancelarias, favorecer el libre flujo de

³¹ INEGI. <http://www.inegi.org.mx>

³² Krugmann, Paul. Economía Internacional. Ed. Mc Graw Hill. Capítulo 2. pp 51

bienes y servicios por una zona de libre comercio, proteger la propiedad intelectual y procurar mecanismos justos y expeditos para la solución de controversias. Pero en lo particular, hubo “puntos sensibles del tratado”, donde generalmente hubo una dicotomía: Estados Unidos- Canadá por un lado, y México del otro.

Por parte de Estados Unidos y Canadá, los principales puntos de interés fueron (en orden en que aparecen en el TLC.):

- 1) Hacer más estrictas las reglas sobre el origen de los bienes. Ejemplo de ello es la obligatoriedad de mostrar el certificado de origen en todo momento, salvo en las importaciones no comerciales o cuando siendo comerciales no excedan en el valor de \$1000 USD. Además, se estableció que el valor de los materiales ajenos utilizados en la producción del bien, no podía ser mayor a 7% del costo final del producto.
- 2) Eliminar en todas las áreas los requisitos de desempeño, en especial, los de libre transferencia de utilidades, la de no exigir un porcentaje mínimo de personal nacional en puestos de dirección. Esta disposición, importante especialmente en el área de servicios financieros³³, hace expresa la facultad de los inversionistas, sea cual fuere su nacionalidad, a poder elegir con absoluta discrecionalidad, al personal que deban contratar, a los sujetos que integraran la alta dirección de las empresas y los puestos esenciales. El Estado no puede exigir que el consejo de administración de la empresa o sociedad se forme con un porcentaje de nacionales, residentes o alguna combinación de éstos. En lo general, el acuerdo fue que los inversionistas extranjeros podrían competir, dentro de la zona de libre comercio, en el mercado financiero mediante la creación de instituciones financieras o la apertura de sucursales o filiales.

³³ Capítulo XIV TLCAN

Lo mismo resulta aplicable para las franquicias y todos los modos de alianzas estratégicas y expansión comercial.³⁴

3) Propiedad intelectual³⁵, regulada ampliamente en el capítulo XVIII que acentúa los mecanismos para sancionar la piratería, lograr el cobro efectivo de las regalías y derechos de autor. Proteger las patentes y las creaciones de todo tipo, incluyendo las de procesadores de computadoras. (información "invisible"). La adecuada regulación de la propiedad intelectual estaba íntimamente ligada a la evolución comercial, pues éstas instituciones permiten el avance tecnológico e industrial.³⁶ Estas restricciones fueron condición para la firma del tratado. Las disposiciones más importantes sobre esta materia son los siguientes:

- a) Respeto a los compromisos internacionales previos: los tres países firmantes habían ya suscrito varios acuerdos en materia de protección a los derechos de propiedad intelectual. Por lo tanto, no fue necesario que se incorporaran al tratado disposiciones que ya eran positivas para las partes. En particular, se pactó la vigencia de las Convenciones de Ginebra para la Protección de los Productores de Fonogramas (Estados Unidos concentra $\frac{3}{4}$ partes del pago de regalías en la forma *copyright* mundial)³⁷ y la de Berna para la Protección de Obras Literarias y Artísticas.
- b) Protección adecuada y eficaz a la propiedad industrial.³⁸ Por lo que se refiere a las convenciones que los Estados ya habían suscrito debían aplicarlas, y por lo que hace a las que no habían suscrito, las partes (México), se comprometieron a firmarlas dentro de los dos años siguientes a la firma del tratado.

³⁴ artículo 1403 TLCAN

³⁵ Capítulo XVIII TLCAN

³⁶ Bercovitz, Alberto. Tendencias Actuales de la Propiedad Intelectual. Compilación. CFE. pp 56.

³⁷ Whitaker. Arthur P. The Western Hemisphere Idea. Cornell, University Press.

- c) Protección Ampliada³⁹. Las disposiciones contenidas en el TLC podían ser rebasadas por las legislaciones locales, es decir, el mínimo de protección que debe otorgar un Estado será el mencionado en el TLC, pero si existe posteriormente un precepto en la legislación nacional que sea de “mejor aplicación” y sea compatible con el TLC, la norma local debe aplicarse en vez de la del tratado.
- d) Prohibir la internación de mercancías fraudulentas. Los Estados quedan facultados para tomar medidas rápidas y efectivas para impedir que mercancías fraudulentas ingresen a los países.⁴⁰
- e) Sancionar penalmente faltas graves. Los códigos penales de los Estados Parte deben adecuar las normas jurídico penales para sancionar con prisión, la falsificación de marcas y la piratería de derechos de autor en forma comercial dolosa. Los órganos de impartición de justicia locales quedan vinculados por esta norma para decretar la destrucción, decomiso o secuestro de las mercancías objeto del ilícito.⁴¹
- f) Proteger las marcas. Además de la definición sobre la marca, el capítulo hace referencia de manera exhaustiva a los mecanismos para proteger las marcas. Cabe señalar que Estados Unidos, dentro de la agenda de negociación del 4 y 5 de marzo de 1992 en Washington, D.C.,⁴² propuso incluir en la definición de marca, a las formas de empaquetado, la idea fue sui generis, puesto que en estricto sentido el empaquetado no es *la marca*, pero se entiende que es cualquier elemento que distinga a un producto de otro. La propuesta fue

³⁸ Artículo 1701. TLCAN

³⁹ Artículo 1702. TLCAN

⁴⁰ Artículo 1714, 1715. Capítulo XVII. TLCAN

⁴¹ Artículo 1717 TLCAN

⁴² NAFTA Agenda, United States Congress. 1994

aceptada. El artículo 1708 del TLC hace mención de varios aspectos sobre el registro y protección de las marcas.

4) Los acuerdos paralelos sobre Medio Ambiente y Cooperación Laboral. En este renglón es necesario hacer una nota. Uno de los más enconados debates dentro de Estados Unidos fue el argumento laboral. En medio de las elecciones presidenciales de 1992, Bill Clinton, se mostraba seguro de respaldar el acuerdo de libre comercio siempre que hubiera protección efectiva al medio ambiente, y una revisión de los derechos de los trabajadores en México. El resultado de esta disputa fueron los acuerdos paralelos donde México hizo más rígida su regulación ambiental y Estados Unidos tuvo que ceder ante la negativa del gobierno mexicano de involucrar una reforma a la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, el acuerdo paralelo en materia laboral, dejó satisfechos a los congresistas americanos. Las Partes se comprometerían a promover la observancia de su legislación laboral y a aplicar efectivamente medidas de "regulación" laboral como: nombrar y capacitar inspectores; vigilar el cumplimiento de las leyes etc.

5) Expropiación. El principio enuncia que no se podrá nacionalizar, expropiar o adoptar alguna otra medida equivalente, a menos de que se realice por causa de utilidad pública, sobre las bases no discriminatorias, con apego al principio de legalidad y mediante indemnización. La indemnización debe equivaler al valor justo que la inversión tenga *en el mercado* a la fecha de expropiación o antes de que se haya hecho público el acto expropiatorio si esta circunstancia afectó su valor. El pago, continúa la disposición, deberá hacerse sin demora, completamente en efectivo y los Estados parte se comprometen a no restringir que el dinero dado en pago pueda salir

libremente del Estado que lo otorgue⁴³. Se ha señalado que el precepto es desatinado porque establece un concepto de expropiación muy amplio, no limitándolo a bienes⁴⁴, sin embargo, la expropiación puede ser también de servicios, como ha ocurrido en México en dos ocasiones con la banca. El problema de la disposición no es ese, sino que establece que las indemnizaciones se harán *al valor de mercado* y la Constitución mexicana establece que se pagarán al valor fiscal, que por definición es inferior al valor comercial. Además, el pago deberá cubrirse en un periodo inmediato no mayor a un año (¡entonces ya no es inmediato!) Queda claro, que los inversionistas extranjeros que se apeguen al texto del tratado están en mejores condiciones que los mexicanos, contrario a lo que expresamente dispone la Constitución en su artículo 32.

México, por su parte, puso énfasis en los siguientes renglones:

- 1) Energía y petroquímica básica, donde se reservan como bienes de la Nación y prioritarios para el desarrollo, las áreas relativas al petróleo, gas, petroquímica básica, energía eléctrica (aunque en este último se permiten fuentes de autoconsumo) y energía nuclear. Sin embargo, las compañías americanas y canadienses quedaban habilitadas por el tratado para competir por los contratos y licitaciones de Petróleos Mexicanos y operar en general, bajo las mismas prescripciones que las compañías mexicanas.⁴⁵ Bajo los principios internacionales de trato nacional, no discriminación y transparencia, estas licitaciones y todas las demás, se harían conforme al capítulo X denominado, "Compras del Sector Público". El mecanismo ahí establecido procuraba asegurar, además de un procedimiento transparente, el que los ofertantes extranjeros tuvieran acceso a la misma información que les sería proporcionada a sus competidores nacionales. Quedaron pactados los siguientes tipos de licitación: la

⁴³ Artículo 1110 TLCAN

⁴⁴ Contreras Vaca, Francisco. Derecho Internacional Privado. Parte Especial. Capítulo XV

pública, la selectiva y la restringida.⁴⁶ es conveniente señalar que quedaron excluidos de las licitaciones públicas, los acuerdos no contractuales y de cooperación, de asistencia gubernamental, de transparencia de préstamos y garantías, de incentivos fiscales, de servicios de liquidación y administración financiera, de servicios de venta, de distribución de deuda pública⁴⁷ y todos aquellos señalados en el Anexo 1001.1B-1, Anexo 10001.1B-2 y Anexo 1001.2^a. Se creó un Comité de la Micro, Pequeña y Mediana Industria que debe reunirse por lo menos una vez al año y que está integrada por representantes de cada uno de los países miembros. Este comité tiene la finalidad de proveer información a las empresas de pequeña escala sobre sus oportunidades de participar en las licitaciones públicas que son acorde a su tamaño y capacidad. Además, capacitará al personal interesado en los procedimientos seguidos por el sector público para la adquisición de los bienes y servicios.

- 2) Revisión y solución de controversias comerciales. Los mecanismos de solución de controversias en el TLC pueden surgir con motivo del comercio en los siguientes casos: cuotas antidumping y compensatorias⁴⁸, inversiones⁴⁹, servicios financieros⁵⁰.

Como lo señala la agenda de negociación⁵¹, la delegación mexicana, tuvo la intención de crear tribunales de jurisdicción permanente y obligatoria para la resolución de las disputas comerciales con sus socios. Sin embargo, las dificultades para integrar los marcos jurídicos locales a este tipo de impartición de justicia implicaba un paso más allá de la integración económica. Es decir, se dijo que crear y dar jurisdicción a tribunales internacionales exclusivamente para el TLC era tanto como renunciar a las facultades del

⁴⁵ ídem.

⁴⁶ Artículos 1008, 1009. Capítulo X: Compras del Sector Público. TLCAN

⁴⁷ Artículo 1001, TLCAN

⁴⁸ capítulo XIX TLCAN

⁴⁹ capítulo XI TLCAN

⁵⁰ capítulo XIV, XI y XX para ciertas modalidades.

⁵¹ NAFTA Agenda. United States Congress. 1994.

Estado para impartir justicia administrativa. Además, el proyecto para adecuar procedimientos de resolución de controversias en tribunales internacionales, como supraautoridad, llevaría tanto tiempo, que los países prefirieron adoptar los mecanismos de los paneles internacionales. Finalmente, la propuesta mexicana no prosperó, pero nada impide que en algunos años, la comisión encargada de revisar la evolución del TLC⁵² decida plantear la conveniencia de los tribunales permanentes.

En lo general, el procedimiento señalado en el TLC para la solución de controversias comerciales es como sigue: en caso de desacuerdo, por ejemplo, sobre el contenido nacional de las partes de un automóvil, el país reclamante debe solicitar el inicio de una etapa de consulta, donde las partes involucradas, a través de buenos oficios y negociación tratan de llegar a un acuerdo. Si en el plazo de 45 días, no hay arreglo entre las partes, se pide la intervención de la Comisión de Libre Comercio con la participación de los tres Estados (si el tercer Estado decide intervenir). Para el caso de que la Comisión no encuentre una solución al problema, el asunto se envía a un panel de expertos para que sea resuelto después de un cuidadoso estudio en el plazo de 315 días. Después del dictamen elaborado por la comisión, donde se sientan las bases para el arreglo de las partes y las recomendaciones para la solución de la controversia, las partes deben llegar a un acuerdo. Si esto no sucede, por la complejidad del problema, se autoriza al país reclamante para imponer sanciones unilaterales de carácter administrativo contra el país acusado, hasta que la cuestión sea resuelta de alguna otra manera.

⁵² La Comisión de Libre Comercio del TLC se reúne una vez al año cuando menos.

El procedimiento general par la solución de controversias se encuentra regulado en el capítulo XX del Tratado. Sobresalen en este apartado, tres cuestiones distintivas a la resolución de problemas comerciales internacionales:

Primero, se debe elegir el foro dentro del cual se resolverá la disputa. Debido a que México, Estados Unidos y Canadá forman parte del GATT, existe una convergencia de normas jurídicas, de ahí la necesidad de que las partes previamente elijan mediante cual de los dos foros desean resolver la cuestión. Si el país reclamante desea llevar el procedimiento ante el GATT o el TLC debe así informarlo a la parte afectante, en caso de que no exista consenso entre las dos partes se elegirá el TLC por exclusión del GATT.

Segundo, es de notar que la parte contenciosa del procedimiento para la solución de controversias en el TLC se lleva a cabo en forma de paneles arbitrales. Los paneles son foros creados para el examen de la controversia ante ellos planteados y tiene la finalidad de resolverla mediante la aplicación del derecho expuesto en el tratado y en derecho internacional. Estos tribunales *de facto*, no cuentan con jurisdicción permanente, sino que se crean ante la eventualidad de que surja la controversia. Al establecerse estos medios de solución de disputas comerciales, saltó a la vista la posible inconstitucionalidad: considerase que son tribunales especiales, creados *ex profeso* para conocer de un caso en particular y que violan por lo tanto la garantía individual del artículo 13 y que no aseguran las garantías del 14 y 16. Además, se discutía si las recomendaciones, llamadas "informes finales", contarían con los medios suficientes para hacer efectivas esas resoluciones. La primera cuestión no ha sido resuelta en su totalidad y la segunda, ha quedado demostrada por la experiencia, los paneles, sí cuentan con medios para hacer cumplir sus resoluciones, pues una vez rendido el informe final, el Estado puede válidamente

suspender la aplicación de los beneficios del TLC con un efecto equivalente, y hasta el momento en que se resuelva la controversia, procurando hacerlo dentro del mismo sector o sectores afectados. Es decir, ocurre la siguiente situación: si después de rendido el informe final, los Estados contendientes no convienen en una solución a la controversia conforme a las determinaciones y recomendaciones del informe dentro de los 30 días siguientes a la recepción del mismo, el Estado reclamante – que se le haya dado la razón en el p nel- puede como se dice vulgarmente, cobrarse a la china. Suspender unilateralmente los beneficios del tratado. Solo resta decir, que los p neles se integran por nombramiento cruzado de árbitros que garanticen la imparcialidad del procedimiento. Este mecanismo fue innovador⁵³ en el plano internacional, los países se ven impedidos por virtud de esta disposición a elegir a sus propios nacionales como panelistas.

Tercero, existe la imposibilidad de interponer recursos jurisdiccionales internos cuando se opta por el p nel binacional. Cuando se trata de cuotas antidumping y compensatorias, se supone que la integración del p nel sustituye la revisión judicial local de las resoluciones dictadas en esta materia.⁵⁴

II.- Efectos Económicos, Sociales y Políticos del TLCAN en México.

Otro aspecto que merece ser tratado es el relativo a las prácticas desleales -de comercio, en particular, *el dumping*. El *dumping*, es un anglicismo que viene del verbo *to dump*, que significa llenar de golpe. Es una práctica comercial en la que una empresa establece un precio inferior para los bienes exportados que para los mismo bienes vendidos en el país.

⁵³ Contreras Vaca, Francisco.ob cit.

⁵⁴ Articulo1904.I TLCAN

La práctica del dumping, puede generarse por dos situaciones.⁵⁵ La primera, es que la empresa busque efectivamente "quebrar " al rival extranjero, apoderarse del mercado, subir precios e incrementar notablemente sus ganancias. Pero puede ocurrir, que la empresa *tenga* que vender a un precio inferior al del mercado nacional por razones de optimización de recursos y de eficiencia. En este caso se encuentran algunas de las empresas mexicanas, las cuales por su tamaño, gozan de cierto poder monopolístico en el mercado nacional, pudiendo fijar el precio a su libre elección, pero que en el extranjero – EUA o Canadá- su empresa enfrenta un precio de mercado más bajo y que esté "dado", sobre el que no puede influir ya que carece ahí de poder monopolístico. Se dice entonces que la empresa es " precio aceptante"⁵⁶. En resumen, una empresa mexicana fija un precio alto en el mercado local, aprovechándose de su poder monopolístico. Pero al exportar, su producto ingresa al mercado al precio de competencia, que es menor al que fijó originalmente en su país. Podría pensarse que esta empresa esté llevando a cabo una práctica desleal de discriminación de precios, pero en realidad *tiene* que vender a ese precio, pues de vender a su precio local, más caro que el del mercado extranjero, el propio mercado lo llevaría a la quiebra.⁵⁷ El artículo 6 párrafo primero del GATT, aplicable al TLC incluye la posibilidad de no sancionar a la empresa que se encuentre en esta situación, al establecer que " se deberá tomar en cuenta, en cada caso, las diferencias en las condiciones de venta, las de tributación y aquellas otras que influyan en la comparabilidad de precios". Situaciones como ésta, distinguen al TLC, pues en otras regiones donde las economías son más parecidas, no habría necesidad de hablar de mercados segmentados, donde uno es competencia y el otro monopolio.

⁵⁵ Krugman, Paul. Economía Internacional. Ed. Mc Graw Hill

⁵⁶ Dornbusch, Rudiger. Macroeconomía. Mc Graw Hill., 1994.

⁵⁷ Krugman, Paul. ob. Cit.

Dicho lo anterior, el TLCAN, con sus ventajas y sus carencias, tuvo en el ámbito comercial, tres características que sobresalen. Una fue el compromiso un tanto implícito para una integración regional. El acuerdo no tuvo como intención principal el libre comercio, pues para 1990 los aranceles y las barreras no arancelarias ya eran bajas⁵⁸. El TLC fue prioritariamente un acuerdo para alcanzar niveles altos en la inversión. Al obtener mediante el tratado, acceso preferencial al mercado americano, México lograba una especie de "certificado de aprobación" y con ello atraer volúmenes significativos de inversión extranjera, proveniente en gran medida de Japón y de la Unión Europea. Estados Unidos por su parte, tendría acceso a un mercado más amplio para exportar sus productos terminados (en México!) y mejorar así su posición en la economía internacional. Por estas razones, es que el tratado regulaba en forma extensa lo relativo a la inversión: competencia, telecomunicaciones, servicios financieros, contratos públicos etc. El comercio, en estricto sentido, fue solo una parte menor del tratado, implícitamente, el TLC tenía un propósito más profundo que al que su propio nombre aludía. La segunda característica, es que el TLC fue un acuerdo intergubernamental⁵⁹, carecía como la Unión Europea, de una estructura de verdadera autoridad supranacional. Este acuerdo intergubernamental, no delegaba funciones ni siquiera para la resolución de disputas (en un órgano permanente internacional que como se dijo México proponía). El resultado fue un tratado incompleto y hasta contradictorio, pues por un lado se lograba una integración económica profunda, pero una integración política y jurídica superficial. Por último, el tratado a pesar de ser esencialmente comercial, implicaba una convergencia de intereses de Estado, de política a futuro, "la integración requiere una clara y reconocida

⁵⁸ Gaceta Económica del ITAM, Suplemento de Política Monetaria. Otoño 1993.

⁵⁹ Kaplan, Marcos. Tendencias Actuales del Derecho. Compilación. Derecho de la Integración Latinoamericana. Fondo de Cultura Económica-UNAM. México 1994.

convergencia de intereses políticos para los estados participantes. Esto no quiere decir que los intereses políticos sean idénticos, simplemente que son compatibles.”⁶⁰

Es innegable que el tratado adolece de un contenido social derivado de las implicaciones comerciales. Tal es el caso del fenómeno migratorio, que dentro del tratado es notable (y hasta misteriosa) su ausencia. Salvo algunas disposiciones estrechamente redactados sobre “entrada temporal de personas de negocios”, el tratado no hizo referencia al flujo de mano de obra en gran escala. El comité encargado de la negociación encontró que no había fundamento razonable para un compromiso en esta materia.⁶¹ En pocas palabras, que no existía relación entre el fenómeno migratorio y el libre comercio. Pero esta separación era solo aparente, pues la experiencia europea demostraba que la libre inversión de capital extranjero debía hacerse acompañar del libre flujo de trabajadores como el otro gran componente de la producción. Así, capital y trabajo completarían el acuerdo, donde el mercado laboral –al igual que el de capital- se sujetaría a las mismas reglas del libre comercio y las fuerzas del mercado. La comisión negociadora decidió evitar el tema y dejarlo fuera de la agenda, pero esto no fue suficiente para que el problema desapareciera.

Las disposiciones sobre entrada “temporal de personas de negocios” nada tenían que ver con el fenómeno migratorio. Como se demuestra a continuación:

Los Estados parte se obligan a dar entrada temporal a cuatro categorías de personas de negocios⁶²:

⁶⁰ Smith, Peter H. *The Politics of Integration: Guidelines for Policy*. Miami 1993.

⁶¹ Smith, Peter H. *Talons of the Eagle*. Cap. 11. pp 279

⁶² capítulo XVI TLCAN

- 1) Visitantes de negocios, se entiende por éstas, personas que desempeñaran actividades de investigación, diseño, manufactura, producción, mercadotecnia, venta, distribución y prestación de servicios generales.
- 2) Comerciantes e inversionistas: individuos que necesitan internarse para intercambiar bienes y servicios o para aquellos inversionistas que pretendan aplicar un capital importante en el Estado en el que desean ingresar.
- 3) Transferencias de personal con habilidades especiales, se refiere a personas que serán empleadas por sus habilidades especiales o conocimientos técnicos que una compañía requiere. Estas personas son requeridos por una compañía extranjera para prestar un servicio.
- 4) Profesionistas, limitado a 5,500 por año. Con una extensa y minuciosa regulación sobre el entendimiento de las profesiones, los individuos que quieran realizar prácticas profesionales en otro Estado deberán satisfacer los requisitos mínimos señalados en el tratado. México y Estados Unidos "acordaron" limitar la entrada temporal a 5,500 profesionistas mexicanos anualmente, la cuota podrá ser aumentada por acuerdo mutuo. Esta cuota se eliminará a los 10 años de haber entrado el vigor el TLC. Por parte de Canadá no hubo restricción alguna.

Para la regulación sobre la entrada "temporal" de estas personas, se establecieron medidas de aplicación estricta como las siguientes:

- a) Verificar que se cumplan los requisitos sanitarios, de seguridad pública y nacional.
- b) Probar que se es nacional de alguno de los Estados parte, cumplir las medidas migratorias vigentes, acreditar que va a realizar alguna de las actividades de carácter internacional señaladas en el párrafo de arriba.

- c) Demostrar que su fuente de ingresos está fuera del territorio al cual se interna temporalmente. El interesado deberá cubrir el importe de los derechos que cause el trámite de la solicitud, el costo aproximado de los servicios que se le presten y el visado del pasaporte previo a su internación.
- d) Que discrecionalmente se puede negar la entrada a cualquier persona que pueda afectar la solución de controversias laborales.
- e) Se debe hacer un informe detallado a los demás Estados, por ejemplo, México a Estados Unidos, del número de personas internadas en calidad de personas de negocios y sus características personales (¿?)
- f) Hacer del conocimiento de los interesados en el extranjero, a más tardar en un año, los requisitos para su internación temporal.

La intención en estos preceptos fue no dejar duda de que se trataba precisamente de eso, de entrada temporal de personas de negocios. Los procedimientos para internarse en otro país bajo esta categoría no son sencillos, como se ha mostrado. De tal forma, que un individuo que desee ingresar en Estados Unidos para realizar, por ejemplo, una investigación deberá: demostrar que es nacional de ese país, demostrar que su fuente de ingresos está en México, pasar los exámenes sanitarios, de seguridad nacional, pagar la solicitud, el procedimiento, sacar la visa, informar y registrarse ante las unidades administrativas correspondientes y observar todas las disposiciones vigentes en materia migratoria. El procedimiento pretende todo menos la libre circulación de personas.

La redacción de los preceptos sobre entrada temporal de personas de negocios fue tomada íntegramente del proyecto presentado por Estados Unidos. Para 7 artículos 1 anexo y 6 apéndices, la comisión utilizó 211 veces la palabra "temporal" para reiterar el carácter de estas disposiciones. La conclusión es clara: nada se dijo sobre migración, a pesar de que es la mayor fuente de conflicto entre Estados Unidos y México.

Políticamente, Estados Unidos tuvo cuatro motivos principales para suscribir el TLC. El primero de ellos, fue la preservación de la paz social en la frontera sur. Con el tratado, se esperaba que la economía mexicana creciera y aliviara un tanto las presiones sociales que afectaban a Estados Unidos con las oleadas migratorias. Segundo, la participación de las industrias americanas en sectores que habían estado vedados hasta el momento, como lo son la petroquímica y los contratos gubernamentales. Tercero, formar un bloque comercial que compitiera de manera efectiva contra la recién Unión Europea. Cuarto, reafirmar una buena relación diplomática entre las dos naciones.⁶³

México, por otro lado, buscó la preservación de la paz social, argumentando que los beneficios del tratado traerían la creación de 200 mil empleos por cada punto porcentual del crecimiento del PIB. (calculando, un millón de empleos por año). Además, el TLC ofrecía la oportunidad para implementar cambios estructurales, de largo plazo en la economía mexicana. Cambios que no estuvieran sujetos a la voluntad sexenal, sino que formaran parte de un compromiso internacional, no fácilmente disoluble. Para el México de 1992, el TLC implicaba también una aprobación americana para el sistema pseudo democrático nacional. El TLC en ese sentido trajo también legitimación.

México buscó con el TLC la preservación de la paz social, incorporar al país al proyecto liberal del mundo moderno. Es cierto, la negociación pudo darse en otros términos, pudo haberse al menos discutido sobre el fenómeno migratorio. Pudieron haberse creado tribunales con jurisdicción permanente y obligatoria. Es cierto, el acuerdo pudo ser mejor. El beneficio de la firma del tratado es todavía un hecho discutible, pero poco se ha dicho sobre las alternativas. En mi opinión, el libre comercio y la integración de los mercados

requieren un examen profundo para determinar su conveniencia para los países en desarrollo. La suscripción del tratado fue una apuesta necesaria ante un riesgo fundado. Fue colgarse de un proyecto mundial fuerte para no quedar en el olvido. Sin rumbo. Ya decía López Portillo, “seguramente que existen políticas más justas, pero el mundo va en otra dirección, generalmente somos responsables del timón pero no de la tormenta.” México firmó el Tratado de Libre Comercio el 17 de diciembre de 1992. Sólo años más tarde sabremos el verdadero peso histórico de esta decisión.

⁶³ Kaplan, Marcos, ob cit.

Capítulo 4.- Derecho Positivo en materia de comercio internacional.

I.- La regulación estatal del comercio internacional.

El comercio exterior es una actividad fundamental para todo sistema económico. Desde la fundación de las antiguas culturas con tendencias universalistas como Mesopotamia, India, China y Persia hasta el siglo XX, el comercio ha sido indispensable para toda nación. En nuestros días, las operaciones comerciales representan cuantitativamente a la mayoría de los actos jurídicos. El acto de comercio, es ya un acto de empresa, realizado en masa, combinando científicamente los factores de la producción. Cada día son menos representativas las organizaciones mercantiles que operan bajo estructuras empíricas, familiares o estrictamente locales. A partir de la década de los ochenta, el comercio exterior ha jugado un papel vertebral dentro de la economía de los países. Se ha demostrado, que dadas las ventajas comparativas de los productores de bienes y servicios, el intercambio internacional es benéfico para todas las naciones, siempre que se encuentre regulado jurídicamente bajo bases de equidad y justicia. Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la actividad comercial creció en cantidades inusitadas, y México debió insertarse en un modelo mundial de globalización e integración económica. La interrogante sobre el beneficio real de haber ingresado a ese proyecto global son cuestiones pendientes que la historia a más largo plazo contestará. El hecho es que México, al igual que la mayoría de las naciones subdesarrolladas intensificaron su actividad de comercio exterior sobre la idea fundada que el intercambio de bienes y servicios con las menores restricciones aumentaría el ingreso nacional. Las políticas de

crecimiento económico son ahora prioritarias dentro de cualquier esquema de gobierno, y por lo menos en México, el crecimiento sostenido es utilizado como bandera de bienestar social.

Jurídicamente, el auge del comercio internacional ha provocado cambios sustanciales en la legislación interna. Se ha creado recientemente diversos ordenamientos que pretenden regular la actividad comercial con el extranjero. Ejemplos de ello son la Ley de Inversión Extranjera (27 de diciembre de 1993), Ley de Comercio Exterior (27 de julio de 1993), Reglamento a la Ley de Comercio Exterior (30 de diciembre de 1993), Ley Federal de Competencia Económica (24 de diciembre de 1992), Reglamento a la Ley Federal de Competencia Económica (12 de octubre de 1993), etc. Todos estos ordenamientos tienen una función particular, pero en lo general son normas que instrumentan una norma jurídica primaria: la defensa de los intereses nacionales en el comercio exterior.

Constitucionalmente, se ha reservado para la Federación todo lo relativo al comercio exterior. Expresamente los artículos 73 fracción XXIX-A número 1, el 117, 118 y 131 otorgan a la Federación la facultad de realizar la regulación sobre el intercambio comercial internacional:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad;

fracción XXIX-A Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el comercio exterior.”

“Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

fracción I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

fracción V. Prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

fracción VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

fracción VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

fracción VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional."

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

fracción I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones."

"Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI, VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de

la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Todo esto apunta hacia la conclusión anterior, el comercio exterior es regulado por la Federación y sus leyes corresponden al Congreso General por dos razones: la primera es que por ser comercio entre naciones es lógico que se le atribuya a un órgano federal, pues cada entidad debe sujetarse al Pacto Federal y actuar con unidad hacia el exterior, con el fin de armonizar políticas, no nada más en los aspectos comerciales sino en todos los demás. De ahí la prohibición para que incluso entablen negociaciones en demás aspectos. Además, corresponde a la Federación y al Congreso General porque el comercio, doméstico también es competencia de la Federación.

En el Tratado de Libre Comercio se hacen referencia en la mayoría de sus disposiciones a aspectos regulados por leyes federales, con excepción a las llamadas cláusulas federales que no son aplicables en nuestro país. Así, el Estado mexicano, se rige en materia de comercio por ordenamientos federales como los mencionados en párrafos más arriba y por los tratados que en materia de libre comercio suscriba con las naciones. Estas son las principales formas de instrumentar la protección estatal a una norma jurídica primaria llamada “protección de los intereses nacionales en el comercio exterior.”

El acuerdo por el cual México, Estados Unidos y Canadá decidieron crear una zona de libre comercio es un tratado internacional en toda su extensión, pues se sujeta a la definición de los tratados que da la propia convención de Viena sobre el Derecho de los

Tratados.⁶⁴ Ya se ha dicho que en el caso de México, los tratados internacionales son Ley Suprema y deben estar de acuerdo con la Constitución. Desde el punto de vista interno, el Presidente queda facultado para celebrar tratados en virtud de la fracción X del artículo 89, y estos acuerdos internacionales deben contar con la aprobación del Senado para poder entrar en vigor. Ahora como se dijo, las materias a las que se refiere el tratado caen en la esfera competencial del Congreso de la Unión y aquí pueden suceder tres cosas: primero, que las disposiciones del tratados sean compatibles con tales leyes; segundo, que sean incompatibles para lo cual debe adoptarse un criterio de solución y tercero, que establezcan excepciones a esas leyes federales. Es el interés de esta tesis el hablar de la tercera posibilidad, es decir, aquellos casos en donde los tratados internacionales y en específico, los de libre comercio, son normas de excepción a leyes generales expedidas por el Congreso en virtud de su facultad consagrada en el artículo 73 fracción XXIX-A inciso 1. La diferencia entre la segunda situación y la tercera se explica porque no es lo mismo que una materia sea regulada por dos ordenamientos y que ambos de igual jerarquía, enuncien normas contradictorias, que hablar de dos leyes que regulen la misma materia pero una de ellas establezca casos para los cuales no será aplicable la otra. Un ejemplo nos ayuda a entender la situación: en el caso de contradicción de normas consagradas por leyes federales y tratados internacionales, supongamos lo siguiente, que México al ingresar a la Organización Mundial del Comercio o GATT 1994, se compromete a no fijar en su legislación aranceles mayores al 35 por ciento. Pero, que la Ley de Ingresos —expedida por el Congreso General, decidiera imponer un arancel mayor al 35% en algún producto. En el caso de normas de excepción, un caso claro es el que se examinará en líneas más debajo de este capítulo, a saber, la Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas, en su artículo 7¿? Fracción III establece que en

⁶⁴ Artículo 2, inciso I subinciso a). Convención sobre el Derecho de los Tratados. Viena, DOF 14 de febrero 1975.

México no se podrán contratar seguros con empresas extranjeras. Sin embargo, el Tratado de Libre Comercio establece claramente que a partir del año 2000, los mexicanos que deseen contratar con aseguradoras americanas o canadienses podrán hacerlo válidamente y ya no requerirán el permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como se podrá ver, dos normas de igual jerarquía, ambas de acuerdo a la Constitución y regulando la misma materia establecen hipótesis diferentes, pues una es la regla general para todos los países y la otra, opera como norma de excepción para Estados Unidos y Canadá. Esto mismo es tratado por Loreta Ortiz quien propone esta solución: "consideramos que el problema anterior tiene solución sin necesidad de acudir a criterios de jerarquización, sino de relación entre una norma general –ley federal- y una especial – el tratado- que, por lo mismo, debe resolverse aplicando la norma especial a los casos a que ésta se refiere y la norma general –o sea la ley federal- en todos los supuestos no comprendidos por la norma especial –o sea el tratado."⁶⁵ Así, el tratado sería aplicable para una situación creada en alguno de los tres países firmantes del TLCAN pero no para terceros Estados. Esto no le hace perder el carácter de Ley al tratado, pues sigue rigiendo con carácter general, obligatorio, impersonal y objetivo para todos los casos particulares que se encuadren bajo sus supuestos. Por lo tanto, no suscribo la opinión de Vazquez Pando y Ortiz Ahlf al decir que "los tratados internacionales no son leyes en sentido estricto. Cuando la Constitución los califica como integrantes de la ley suprema no da al término ley la connotación técnica específica derivado del proceso legislativo, pues evidentemente la Constitución misma no es una ley en ese sentido, sino que tan solo pretende establecer un principio jerárquico conforme al cual los tratados y las leyes federales que están de acuerdo con la Constitución, son la normatividad jerárquicamente

⁶⁵ Ortiz Ahlf, Loreta, Vazquez Pando, Fernando. Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ed. Themis. Primera edición, México 1994. pp 25.

superior, derivando tal superioridad de la congruencia con la Constitución.”⁶⁶ Precisamente, se sostiene en esta tesis que los tratados internacionales y en específico los que versan sobre cuestiones comerciales, son leyes en toda la extensión de la palabra ya que consagran derechos y obligaciones, son generales, impersonales, obligatorias, objetivas y que el que deriven de un acuerdo entre naciones es solo su fuente de origen, tal como no podríamos decir que el carácter de ley depende de quien presente la iniciativa. Con el criterio del autor citado parece que la distinción estriba en quien redacta la ley materialmente, y en realidad no hay diferencia esencial entre que el Presidente redacte una ley y la envíe al Congreso para su aprobación y que dos o tres jefes de Estado redacten una ley (acuerdo internacional) y posteriormente se envíe al Poder Legislativo para su aprobación. Incluso el artículo 71 de la Constitución expresamente señala que “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: fracción 1.- Al Presidente de la República.” Si el Presidente en uso de esta facultado negocia, redacta y firma un tratado trilateral y posteriormente lo presenta en el Congreso como iniciativa de ley, para su aprobación, ¿sería diferente si lo redactara él solo? El problema nuevamente, es que los tratados se envían a la Cámara de Senadores y no al Congreso General, y eso confunde a cerca de su carácter de ley, formal y materialmente hablando, debiendo ser, como se explica en esta tesis que fueran remitidos al Congreso para su aprobación como cualquier otra ley.

⁶⁶ Idem supra.

II.- Tratado de Libre Comercio para América del Norte y las Excepciones sobre:

A.- Código Fiscal de la Federación.

El Tratado de Libre Comercio es una excepción a diversas disposiciones fiscales. Cabe recordar que esto no ocurre por coincidencia pues las materias objeto del tratado son las reguladas ya de alguna forma por leyes federales. Sin embargo, como se ha repetido a lo largo de la tesis, hubiera sido congruente con el principio de autoridad formal de la ley que el tratado se aprobara por ambas cámaras del Congreso. En este apartado se tratará de mostrar cómo el TLCAN es una excepción al Código Fiscal de la Federación. El camino para ello es el siguiente: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial puede imponer las llamadas cuotas compensatorias cuando se haya demostrado que existe una práctica desleal de comercio exterior. Al verificarse este supuesto, la empresa (o industria) afectada por la resolución administrativa puede interponer el recurso administrativo de revocación en la forma y términos que señala el Código Fiscal de la Federación y si tal recurso no le favorece, puede intentar el ejercicio de la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal Federal. Esta es la regla general, cualquier empresa nacional o extranjera que se vea afectada por una resolución por la que SECOFI le imponga una cuota compensatoria podrá reclamar su derecho en recurso de revocación y posteriormente juicio de nulidad. Sin embargo, las empresas americanas o canadienses tienen una alternativa, acoger el procedimiento de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias que prevé el TLCAN. Por lo tanto, el tratado establece un caso de excepción al Código Fiscal que regula el recurso de revocación y el juicio de nulidad, pues este es el procedimiento que deben seguir forzosamente todas las empresas, salvo las americanas y las

canadienses. Una vez más, el problema no se presenta con los beneficios que el tratado otorga las empresas de estos países - ello es consecuencia lógica de la suscripción de un acuerdo internacional- sino que esta excepción no proviene del Código Fiscal sino de un tratado que por ser tal, solo es aprobado por el Senado. Recapitulando, existe un concepto que se desprende de la ley y que a grosso modo enuncia, "las empresas que se vean afectadas por una cuota compensatoria de SECOFI deben de impugnar con el recurso de revocación y el posterior juicio de nulidad, salvo las americanas y las canadienses quienes podrán alternativamente reclamar a través del mecanismo previsto por el TLCAN capítulo XIX." La salvedad para las empresas de los países pertenecientes a la zona de libre comercio está establecida en el tratado –aprobado por la Cámara de Senadores- y es una excepción al Código Fiscal, que se aprobó por ambas cámaras del Congreso. Con esto, se viola el principio de autoridad formal de la ley, que establece que para la modificación de alguna norma debe seguirse el mismo procedimiento que el idóneo para su creación.

Para entender completamente la diversidad en los procedimientos y poder hablar entonces de una norma general y otra de excepción, es necesario describir brevemente lo que ocurriría para empresas parte del tratado y para las demás, en caso de querer impugnar una cuota compensatoria.

La legislación mexicana tiene contemplada mecanismos de protección contra aquellas prácticas comerciales que pudieran dañar la economía nacional. Uno de esos casos, y quizás el más frecuente, es el de imponer una cuota compensatoria derivada de prácticas desleales, sea por discriminación de precios o por subsidios. La ley aplicable en este caso es, en orden jerárquico, la Constitución Mexicana en su artículo 131 párrafo segundo, Ley

de Comercio Exterior⁶⁷ y su Reglamento. Además, México es parte del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Código Anti-dumping) por adhesión del 7 de julio de 1987, mismo que fue aprobado por la Cámara de Senadores en diciembre de ese año y que entró en vigor a partir del 10 de marzo de 1988.

El procedimiento ordinario que es el que interesa para esta sección comienza con una solicitud que debe realizar la parte interesada expresando el deseo de que se inicie una investigación administrativa en materia de prácticas desleales. Entre otras cosas, debe presentarse por escrito y llenando el formulario que expide la SECOFI para tal efecto. La parte interesada debe representar cuando menos el 25% de la producción nacional de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o que pretendan ingresar al país en condiciones desleales de comercio, cuando amenacen dañar seriamente la producción nacional.⁶⁸ Además, la solicitud debe reunir ciertos requisitos de fondo señalados por el artículo 75 de la propia Ley en sus 16 fracciones. Ejemplo de ellos son: dirigirla a la autoridad competente (SECOFI), especificar los datos generales del promovente, acompañar los documentos que acrediten su personalidad, mencionar la actividad a la que se dedica, hacer una breve descripción de la mercancía de que se trate, nombre o razón social etc.

Cuando la solicitud se ha presentado ya en SECOFI, ésta tendrá 30 días hábiles contados a partir de que se recibió la solicitud para resolver en alguno de los siguientes sentidos: aceptar la solicitud e declarar el inicio de la investigación⁶⁹; requerir mayores elementos de

⁶⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, y que sustituye a la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en Materia de Monopolios, 31 de agosto de 1934.

⁶⁸ Artículos 50 y 40 de la Ley de Comercio Exterior.

⁶⁹ Tal resolución debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

prueba los cuales debe aportarse dentro de los 20 días hábiles siguientes bajo pena de desechar la solicitud; o bien, rechazar la solicitud por considerar que no reúne los requisitos legales.

Si la solicitud fue aceptada, comienza la fase probatoria. La autoridad debe notificar a las partes interesadas, (que según la propia Ley pueden ser importadores, exportadores, representantes de gobiernos extranjeros, sectores industriales etc.). Los notificados deberán comparecer dentro de los 30 días hábiles siguientes para defender sus intereses. Después de oír los alegatos de las partes, SECOFI determina una resolución preliminar que debe dictar después de los 45 días siguientes a la publicación del acuerdo de solicitud pero antes de 130 días hábiles. Esta resolución, como su nombre lo indica es preliminar, SECOFI en cualquier sentido que la haya dictado debe continuar con la investigación. En general la resolución puede ser en dos sentidos: determinar una cuota compensatoria provisional o declarar provisionalmente la improcedencia de la misma. Concluida la investigación hecha por SECOFI, se somete a la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final, el cual debe dictarse dentro de los siguientes 260 días posteriores a la resolución inicial. Al igual que la resolución provisional, la resolución definitiva podrá ser en los sentidos de confirmar o modificar la cuota compensatoria o bien, revocarla. La resolución final debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarse a las partes interesadas.

Una vez que la cuota compensatoria se ha impuesto por SECOFI, la empresa tendrá las siguiente opciones para impugnar tal resolución: interponer el recurso de revocación y posteriormente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal o, interponer amparo indirecto

por tratarse de un acto administrativo.⁷⁰ Es en este momento cuando la diferencia de ser una empresa de cualquier nacionalidad y serlo de Estados Unidos o Canadá es relevante. Primero se tratará el procedimiento relativo a empresa que no son americanas o canadienses.

Contra la cuota compensatoria procede el recurso administrativo de revocación, pues así lo señala el artículo 116 "contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación."⁷¹ No cabe duda que el acto por el cual la autoridad determina imponer una cuota compensatoria es un acto administrativo, pues emana de una entidad de la administración pública, facultada por la ley para resolver con carácter de autoridad sobre la materia de cuotas compensatorias en comercio internacional. Además se apega completamente a la definición de acto administrativo: "el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara, o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."⁷² Como se trata de un acto administrativo se recurre vía recurso de revocación, lo que tendrá que hacer entonces la empresa afectada es presentar su escrito ante la autoridad competente, siendo autoridad competente la autoridad administrativa "competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que se emitió el acto impugnado"⁷³. El plazo para impugnar será el de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación. El escrito de impugnación deberá contener todo lo que señala el artículo 122 del propio Código: resolución que se impugna, agravios que le cause, pruebas y hechos

⁷⁰ Artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo.

⁷¹ Código Fiscal de la Federación. Artículo 116.

⁷² Acosta Rojero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Libro Tercero, Capítulo III. Ed. Porrúa. 12ª edición. México 1995.

controvertidos etc. El promovente deberá acompañar al escrito en el que se interponga el recurso los documentos que acrediten su personalidad; el documento en el que consta el acto impugnado; constancia de la notificación del acto y pruebas documentales que ofrezca.⁷⁴ Si el recurso es declarado procedente se pasa entonces a la fase probatoria. En ella se aceptarán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de autoridades mediante absolución de posiciones. Cabe recordar que la autoridad no está obligada a confesar sus hechos, pero sí a brindar informes que justifiquen su resolución.

⁷⁵ La autoridad que conozca del recurso deberá dictar su resolución y notificarla al particular en un término no mayor a 3 meses contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la autoridad significa en este caso que se confirma el acto impugnado. La resolución que recae al recurso intentado puede ser en los siguientes sentidos, según el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación:

- 1) Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso.
- 2) Confirmar el acto impugnado.
- 3) Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- 4) Dejar sin efectos el acto impugnado.
- 5) Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente favorable al recurrente.

Si la empresa afectada por una cuota compensatoria, después de recibir una resolución por parte de la autoridad competente, considera que se le han violado sus derechos, puede acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a recurrir la resolución administrativa que le impone una cuota compensatoria y/o la resolución de la autoridad que le ha confirmado la cuota a resolver el recurso de revocación.

⁷³ Artículo 121 Código Fiscal de la Federación (CFF)

⁷⁴ Artículo 122 CFF.

Ante el Tribunal Fiscal se acude en ejercicio de la acción de nulidad. Claramente el artículo 197 del propio Código señala: "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se regirán por las disposiciones de este título, *sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales en que México sea parte.*" Merece este último enunciado ser analizado con cuidado. Aunque pareciera con esta frase que el Congreso está habilitando el que las excepciones puedan establecerse en los tratados internacionales, no lo es así por tres razones:

Primero, la regulación que hace el TLCAN con respecto a los procedimientos para la solución de controversias por cuotas compensatorias es materialmente y cuasi formalmente una ley, no un reglamento. No podría decirse por ejemplo, que en virtud de un reglamento, el Estado se podría comprometer a que órganos supranacionales decidieran sobre la validez de una de sus decisiones. Pues la naturaleza misma del reglamento es, como dice Gabino Fraga, el poner los medios adecuados para que se observen las leyes expedidas por el Congreso.⁷⁶ El decir que el tratado reglamenta el Código Fiscal es tanto como decir que el tratado es un reglamento o que a través de tratados se puede reglamentar leyes federales. El tratado por lo tanto, no puede ser reglamentario de una ley federal, porque los tratados internacionales son, según la Constitución de (por lo menos) igual jerarquía que las leyes federales. Una contradicción entre una ley federal y su reglamento se corrige fácilmente, pues al ser la ley federal de mayor jerarquía ésta subsiste y el reglamento se vuelve inaplicable. Así lo dice también Ortiz Ahlf, "Evidentemente los reglamentos se encuentran subordinados al ordenamiento que reglamentan..."⁷⁷ Sin embargo, si el tratado fuera reglamentario, en caso de contradicción, el criterio para saber cual prevalece en aplicación sería el de especialidad, no el de jerarquía y por tanto, el tratado se aplicaría para los casos especiales y la ley

⁷⁵ Artículo 130 CFF.

⁷⁶ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo; 5ª edición; México 1952. pp. 134

federal a los casos generales: "Dado que los tratados internacionales pueden referirse a materias que, desde el punto de vista de distribución interna de competencias legislativas, caen en la esfera competencial del Congreso de la Unión, puede darse el supuesto de que las disposiciones del tratado no sean compatibles con las de alguna ley federal. Problema ante el cual se debe adoptar algún criterio de solución. Consideramos que el problema anterior tiene solución sin necesidad de acudir a criterios de jerarquización, sino de relación entre una norma general –ley federal- y una especial –el tratado- que, por lo mismo, debe resolverse aplicando la norma especial a los casos a que ésta se refiere y la norma general – o sea la ley federal- en todos los supuestos no comprendidos por la norma especial –el tratado. "⁷⁸ Para efectos prácticos es interesante analizar la siguiente situación: el Código Fiscal advierte "sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales en los que México sea parte". El Ejecutivo y los jefes de Estado acuerdan cambiar las reglas para la solución de controversias del tratado internacional provocando una situación sumamente desfavorable para los mexicanos, la Cámara de Diputados decide entonces suprimir la frase antes mencionada del Código Fiscal y que esa reforma fuera aprobada también por la Cámara de Revisión, ¿esta supresión afectaría de modo alguno la aplicabilidad del tratado? ¿Cómo podría el Congreso evitar la aplicación de un tratado que considere riesgoso? Analizando la situación ley federal contra reglamento, si el Congreso decide que la reglamentación que hizo el Ejecutivo es inadecuada podría simplemente cambiar los términos de la ley federal y provocar la contradicción con el reglamento, como es de mayor jerarquía la ley, subsistiría ésta y no aquél. En suma, los tratados no pueden ser reglamentarios de leyes federales.

Segundo, la declaración del Código Fiscal "sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados en que México sea parte", es un enunciado que no es relevante para la

⁷⁷ Ortiz Ahlf, Loreta; Vazquez Pando, Fernando. Ob cit. pp 24.

⁷⁸ Idcm pp25

aplicación del tratado. Es decir, aun cuando el código no dijera que ese capítulo se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales en los que México sea parte, tanto las disposiciones del título como el procedimiento contemplado en el capítulo XIX del TLCAN serían válidas y aplicables.

Tercero, la salvedad que hace el Código Fiscal no es suficiente, pues deja a otro ordenamiento la completa regulación del mecanismo de solución de controversias. Aun cuando advierte la excepción, ésta no pasa materialmente por el Congreso, es decir, la sustancia de la norma no está siendo aprobada por el Congreso, sino solo por la Cámara de Senadores. Es un problema de órganos legislativos, quienes expiden las reglas generales no están expidiendo las excepciones. La advertencia de "salvo lo dispuesto en tratados internacionales en los que México sea parte" no es suficiente pues la regulación material completa se está dejando en otro ordenamiento que no siguió para su entrada en vigor el mismo procedimiento que el Código Fiscal. Dicho en renglones arriba, ese enunciado podría desaparecer y el tratado seguiría siendo aplicable, es más, podría incluso prohibir la aplicación del tratado y el TLCAN seguiría siendo aplicable, pues la contradicción de normas se resolvería por el citado criterio de especialidad. Así lo han respaldado tesis de la Suprema Corte, "el pronunciamiento de la Suprema Corte de marzo de 1994 fortaleció la evolución jurisprudencial registrada hasta esa fecha, disipando cualquier duda sobre la aplicación directa de los tratados internacionales en México. *Dentro de su ámbito de aplicación, las reglas internacionales se aplican aun sobre las del derecho interno.*"⁷⁹ Ese enunciado parece más una aprobación "a priori" de los tratados que eventualmente pueda celebrar el Ejecutivo, pero en ningún caso es la aprobación implícita de un texto positivo.

⁷⁹ Aguilar Álvarez, Guillermo. Marco Jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La Modernización del Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. México 1995. pp 601- 631.

En resumen, la frase del artículo 197 del Código Fiscal como la de otras leyes federales que lo enuncian, no es suficiente, no es relevante y además, no puede decirse que el tratado es reglamentario del Código Fiscal. Es importante señalar, sin embargo, que si ha habido por parte del Congreso una adecuación de las normas locales al TLCAN, pues con el decreto del tratado de libre comercio se modificaron la Ley Aduanera, el mencionado Código Fiscal de la Federación, la Ley de Expropiación e incluso la Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. En su dictamen aprobatorio, el congreso reconoció que el Decreto:

" (asegura) la congruencia entre la legislación nacional y el TLCAN y (facilita) la aplicación de este tratado por las autoridades competentes de nuestro país. Aun más importante, (el Decreto permitirá) asegurar la congruencia y facilitar la aplicación de los compromisos comerciales internacionales adquiridos por México en el curso de otras negociaciones comerciales internacionales que se desarrollan actualmente, en particular aquellas derivadas de la posible conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT, así como de las negociaciones con diversos países de América Latina."⁸⁰

La adecuación de normas tiene el propósito de facilitar la aplicación de las normas derivadas de compromisos internacionales, ello no afecta la tesis planteada en este trabajo, pues aun cuando no se llevara a cabo la adecuación normativa, el tratado seguiría siendo aplicable como excepción a leyes federales (*"dentro de su ámbito de aplicación, las reglas internacionales se aplican aun sobre las del derecho interno."*), sin que para esas excepciones se hayan seguido el mismo procedimiento que el idóneo para la creación de la regla general. Así, la validez y la eficacia del tratado no dependen de la adecuación normativa que el Congreso eventualmente hiciera.

Una vez discutido este asunto, toca continuar con la descripción del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La demanda se presenta por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Admitida la demanda se corre traslado a la contra parte y se le emplaza para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. En el caso que nos ocupa en este párrafo, la empresa debe señalar las autoridades responsables, si no señala tales autoridades, el magistrado instructor le requerirá para que las señale dentro de los cinco días siguientes, apercibiéndolo que de no hacerlo desechará la demanda. Diez días después de que se haya contestado la demanda y ya se hayan desahogado las pruebas, practicado las diligencias que se hubieran ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento se notifica a las partes para que en el plazo de cinco días presenten sus alegatos por escrito, una vez que se ha agotado el término para presentar alegatos, (se hayan o no presentado) se declara cerrada la instrucción. La sentencia se pronunciará dentro de los 45 días siguientes donde los primeros 30 sirven para que el magistrado instructor presente su proyecto de resolución final. Los últimos 15 días se tienen para que se dicte la sentencia definitiva.⁸¹

A diferencia con el procedimiento arbitral que describiremos más adelante, el juicio de nulidad tiene formalidades específicas que las partes deben seguir, por ejemplo, la demanda debe contener ciertos datos obligatorios bajo pena de ser desechada o declarada como no interpuesta. En el mecanismo previsto en el capítulo XIX del TLCAN las partes pueden diseñar su propio procedimiento o hacer referencia a reglas institucionales, pueden ampliar los plazos, otorgar ciertos beneficios y en general hacer

⁸⁰ Idem supra.

⁸¹ Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, Cap. 19 y 20. Ed. Harla. 2ª edición. México 1995.

más flexible el procedimiento. Las empresas de otras partes del mundo que las referidas aquí, deben satisfacer todos los requisitos del procedimiento local, sin poder alterar ni en lo sustantivo ni en lo material los derechos de las partes.

Ahora bien, si la empresa pertenece a la zona de libre comercio establecida en el tratado, podría alternativamente elegir, entre agotar los recursos locales ya descritos e integrar un panel binacional. El mecanismo del panel internacional está contemplado en el capítulo XIX del TLCAN y es un procedimiento para dirimir conflictos que puedan surgir entre las autoridades de los Estados Parte cuando alguno de ellos considera que es injusta la aplicación de una cuota compensatoria impuesta por otro país miembro del tratado.

En este procedimiento no pueden intervenir los particulares de manera directa sino que serán representados por los gobiernos de su Estado. Además, es necesario que se trate de cuotas compensatorias impuestas a productos que tengan tratamiento privilegiado,⁸² y que no se interpongan recursos jurisdiccionales internos para revisar la controversia, ni siquiera para recurrir la propia decisión del panel.

El mecanismo de revisión y solución de controversias inicia con una etapa de consultas específicas que se deberán llevar a cabo dentro de los siguientes 90 días a partir de que un Estado parte dictó la resolución definitiva que imponga la cuota, cuando se considere que tal acto de la autoridad administrativa es perjudicial a los intereses de los productores de la otra nación parte. Esta es una etapa previa de conciliación entre las partes para evitar el procedimiento contencioso. Si no hubo arreglo, dentro de los 9 meses siguientes, el Estado que represente a los productores dañados por la cuota podrá: llevar a cabo medidas equiparables, denunciar el tratado, o solicitar la integración de un panel

binacional. Interesa aquí hablar sobre la revisión de la cuota a través del mecanismo del panel binacional. Para la integración de esta mesa de discusión se requiere que las Partes elijan a nombramiento cruzado dos árbitros panelistas, y entre ellos designaran al presidente del panel. Es posible la recusación de los panelistas.

Por lo que se refiere al procedimiento este es flexible, se trata de un arbitraje en donde las partes diseñan su procedimiento o acuerdan las reglas institucionales bajo las cuales se podrá resolver debiendo considerar los siguientes plazo:

- 1) La duración del procedimiento no puede exceder de 315 días contados desde que se presentó la solicitud de integración.
- 2) Se tienen 30 días para presentar la reclamación.
- 3) Los Estados deberán contar con al menos 60 días para presentar sus argumentos.
- 4) Cada parte tiene 15 días para replicar cuestiones tratadas en los argumentos.
- 5) El panel deberá sesionar en 15 días y escuchar dentro de este periodo las exposiciones orales de las partes y,
- 6) Se deberá resolver la controversia con un fallo final dictado por escrito dentro de los 90 días siguientes.

Al resolver, los panelistas deberán aplicar los criterios de revisión y principios generales del Derecho que hubieren empleado los órganos administrativos locales al imponer la cuota compensatoria. Los criterios del fallo deberán fundarse en el sentido de si la cuota compensatoria fue impuesta debidamente de acuerdo a la legislación local.

En caso de existir parcialidad o violación de las reglas de conducta, incorrecta aplicación del procedimiento, exceso de facultades del panel o corrupción, se podrá interponer una

⁸² Artículos 1901, 1903 y su anexo del TLCAN.

impugnación extraordinaria que se resolverá por un Comité Especial y esta resolución es final y obligatoria.

Este es en resumen, el camino que tendrá que seguir una empresa americana o canadiense si optara por el panel internacional en vez de los recursos locales. Como puede observarse, los procedimientos por los que se revisan las resoluciones de SECOFI son completamente diferentes: en caso de elegir la impugnación local se lleva un recurso de revocación y un juicio de nulidad, en donde órganos públicos del propio Estado resuelven sobre la legalidad de la cuota impuesta. En caso de estar en posibilidad del panel binacional, la resolución es revisada por una instancia "contencioso-administrativa supranacional"⁶³. Lo importante para el tema tratado en este trabajo es que la posibilidad de elección del foro que tienen las empresas de Canadá o Estados Unidos es una excepción, pues las del resto del mundo no podrán ajustarse a las reglas del TLCAN sino solo a las del orden interno, excepción que no está contenida en el Código Fiscal (ley federal) sino que proviene de una "ley especial" que fue aprobada solo por el Senado. ¿Por qué si la regla general debe aprobarse por las dos cámaras del Congreso, la norma de excepción, solo por el Senado?

En conclusión, si los tratados internacionales fueran aprobados por el Congreso, se cumpliría cabalmente con el principio de autoridad formal de la ley, consagrada en el artículo 72 letra H de la Constitución, pues para la modificación de una norma (v. gr. establecerle excepciones) se seguiría el mismo procedimiento que el de su creación. La regla general y la de excepción seguirían el mismo camino para convertirse en derecho positivo. Además, se resuelve un problema práctico de coexistencia de leyes internacionales y locales, pues ambos ordenamientos, Código Fiscal de la Federación y

TLCAN, serían aprobados por el mismo órgano legislativo, el Congreso General. Esto reduciría la posibilidad de contradicción normativa. Finalmente, habría plena legitimidad en las obligaciones y las normas que deriven de tratados internacionales, pues los representantes del pueblo, los mismos que crearon la regla general, podrían participar en la discusión de las excepciones que deriven del tratado, incluso podrían evitar que se convirtiera en derecho positivo. Un último ejemplo para este caso ayuda a redondear la idea: supongamos que una legislatura en el Congreso decide expedir una norma prohibitiva y que años más tarde, el Ejecutivo decide que esa norma no debe aplicar para cierto país. El propio Presidente firma un tratado internacional con esa nación y se le exceptúa de la prohibición establecida en la ley federal. Bajo el esquema actual, bastaría que el Senado aprobara el tratado para que se pudiera aplicar validamente la excepción (modificando una ley federal). Ello provocaría contradicción de normas entre ley federal y tratados internacionales; se aplicaría el tratado al caso especial y la ley federal a los casos generales; el Congreso y particularmente la Cámara de Diputados no tendrían posibilidad de evitar la aplicación del tratado; se violaría el principio de autoridad formal de la ley y además, habría graves faltas de legitimidad en el tratado: los intereses populares no estarían debidamente representados en la entrada en vigor de esta norma excepcional. En cambio, si el Congreso aprobara los tratados, desde el principio habría congruencia entre las normas pues quien expide la ley federal y quien autoriza la excepción contenida en el tratado es el mismo órgano. La Cámara de Diputados participaría directamente en la aprobación del tratado, pudiendo evitar la entrada en vigor de normas u obligaciones que considere inadecuadas. Se salvaría el principio constitucional del artículo 72 letra H, existiría mayor control sobre el Ejecutivo y se atendería debidamente la legitimidad de las normas. Por ello, es necesario que la facultad consagrada en el artículo 76 fracción I primer párrafo segunda parte pase del Senado al Congreso General. El caso explicado en

⁸³ Contreras Vaca, José Francisco. Ob cit. pp 408

este inciso es solo el primero de otros casos que se explicarán a continuación y es además otro de muchos otros que existen o que pueden llegar a existir.

B.- Ley de Expropiación.

Otro de los casos más relevantes es el relativo a las expropiaciones. Estos actos de Estado provocaron discusiones muy polémicas durante la negociación del tratado, de hecho, en diversos foros se han vertido opiniones en todos sentidos sobre las causas de expropiación y de los valores justos a pagar como indemnización. Se ha llegado a afirmar incluso, que las indemnizaciones hechas a valor comercial han llegado a constituir costumbre internacional. Este argumento, aunque discutible, sirve para mostrar la relevancia que ha tomado el tema. El caso que toca ahora describir, es como el tratado de libre comercio es una excepción a la Ley de Expropiación (1936 y reformada en 1993). Varios de los argumentos esbozados para el caso del Código Fiscal se repiten para éste. La Ley de Expropiación, expedida por el Congreso General, regula los procedimientos, derechos, obligaciones y motivos relevantes para una expropiación en general. El TLCAN, especialmente en su artículo 1110 regula las expropiaciones para los inversionistas de Estados Unidos y Canadá. El TLCAN opera como una excepción a la Ley de Expropiación porque establece otras reglas –no contempladas en el citado ordenamiento federal- para expropiaciones de México hacia Estados Unidos o Canadá. La pregunta central es la misma, ¿por qué si la regla general (Ley de Expropiación de 1936 reformada 1993) tuvo que ser aprobada en ambas cámaras del Congreso, la excepción solo por la de Senadores? Se buscará demostrar aquí que el TLCAN es una excepción a la Ley de Expropiación, que con ello se viola el principio de autoridad formal de la ley y que se

incurre en falta de legitimación. Además, se analizará cual hubiera sido la situación si el TLCAN hubiera sido aprobado por el Congreso.

Es necesario por lo tanto, hablar de las diferencias ente el TLCAN y la Ley de Expropiación. El Tratado de Libre Comercio establece en su artículo 1110 : " Ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra Parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación), salvo que sea:

- a) por causa de utilidad pública;
- b) sobre bases no discriminatorias;
- c) con apego al principio de legalidad y al Artículo 1105 (1); y,
- d) mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6."

De esta primera afirmación se puede ver que lo que se regula son las expropiaciones que eventualmente pudiera hacer el Estado mexicano (en nuestro caso) contra empresas o inversionistas americanos o canadienses. Es decir, solo americanos y canadienses pueden acogerse a las disposiciones de este artículo, pues los mexicanos que se vean expropiados por el propio gobierno de México no podrán invocar en su favor las reglas del TLCAN. Esto se desprende claramente de la frase: " ninguna de las Partes podrá expropiar una inversión de un inversionista de *otra* Parte en su territorio...". Los inversionistas mexicanos que sufran una expropiación deberán defenderse conforme a la Ley de Expropiación.

El segundo párrafo habla sobre la indemnización : "La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación, y no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la

fecha de expropiación. Los criterios de valuación incluirán el valor corriente, el valor del activo (incluyendo el valor fiscal declarado bienes tangibles), así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo de mercado.” La Ley de Expropiación, en cambio, solo señala que “el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, *en el caso de bienes inmuebles*, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.”⁸⁴ Se tiene entonces que por un lado, las expropiaciones que se hagan conforme al TLCAN el valor justo de mercado, en todos los casos, mientras que los inversionistas mexicanos que sean expropiados solo tienen derecho a que se les pague el valor comercial por sus bienes inmuebles. El tratado establece un concepto más amplio de expropiación, es decir, no lo limita a bienes. La primera gran diferencia entre estos dos ordenamientos es esta: mientras que a los mexicanos se les pagará valor comercial por sus bienes inmuebles, a los canadienses y americanos se les pagará valor de mercado por todos los bienes que les sean expropiados.

El tercer punto del TLCAN dice, “El pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable.” La Ley de Expropiación dice en cambio que la indemnización se podrá pagar a más tardar en el plazo de un año y que se puede pagar en especie. Los inversionistas extranjeros, amparados por el TLCAN, cuentan con una gran ventaja: la indemnización será sin demora y líquida, mientras que para los demás inversionistas será pagada dentro de un año y podrá convenirse el pago en especie, lo cual es una forma de liberar al gobierno de su responsabilidad de pago en efectivo pues a quien no se le ha pagado (ilegalmente) en más de un año fácilmente sería presa de convenir un pago en especie, situación prohibida en el TLCAN.

⁸⁴ Ley de Expropiación, 1936. Artículo 10.

Con las reglas del TLCAN, los mexicanos y el resto de los inversionistas del mundo se encuentran en desventaja frente a los americanos y canadienses, en el caso de los mexicanos, las disposiciones del tratado constituyen una franca violación al artículo 32 de la Constitución, que a la letra dice, "los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias...", pues de ningún modo puede un inversionista mexicano acogerse a la regulación del TLCAN porque es claro que solo se aplica para las expropiaciones que haga un Estado Parte a un inversionista de *otro* Estado Parte. Más allá de que el TLCAN en este punto sea inconstitucional, lo relevante aquí es que todas las excepciones contempladas a favor de los inversionistas de Estados Unidos y Canadá no fueron aprobadas por el mismo procedimiento por el cual se expedieron las reglas para las expropiaciones contra mexicanos. El Congreso de la Unión fue el encargado de aprobar la Ley de Expropiación, como regla general, pero el Senado fue quien finalmente aprobó las excepciones a esa regla general, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados. La incongruencia es tal, que fue al mismo tiempo la reforma a la Ley de Expropiación y la aprobación del TLCAN. Es decir, por semanas de distancia en 1993, el Congreso aprobaba reformas a la Ley de Expropiación y el Senado aprobaba las excepciones (beneficios) contempladas en el TLCAN hacia inversionistas parte del tratado. Todo lleva a concluir que no es posible que quien expide la regla general esté imposibilitado para impedir las excepciones. El Senado, con la participación del Presidente, acuerdan las excepciones a una regla general expedida por el Congreso. La violación al principio del artículo 72 letra F no podría ser más clara.

Por último, ya se ha discutido aquí que la advertencia dicha por la ley en el sentido de que "la aplicación de esta ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados

internacionales de que México sea parte...⁸⁵ no pueden constituir validamente la excepción ni debe entenderse que el Congreso ha consentido las excepciones que el Ejecutivo y el Senado puedan hacerle a las leyes federales. Repitiendo un poco los argumentos, los tratados no pueden ser reglamentarios de leyes federales porque tienen al menos igual jerarquía y los reglamentos siempre están subordinados al ordenamiento reglamentado. Segundo, tal declaración no es suficiente pues la excepción, materialmente hablando, sigue pasando solo por una de las Cámaras. Tercero, el enunciado no es relevante pues aunque la Ley de Expropiación dijera lo contrario o no lo dijera en absoluto, las disposiciones del tratado seguirían siendo aplicables por el criterio de especialidad. Por lo tanto, la frase de "la aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte..." es tan solo una declaración a priori y de buena fe que hace el Congreso, pero que jurídicamente no produce consecuencia alguna.⁸⁶

Solo resta señalar que tanto la Ley de Expropiación, como el Tratado de Libre Comercio, son incompatibles con el artículo 27 fracción VI de la Constitución, pues éste señala que, "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como *valor fiscal* de ella figure en las oficinas catastrales recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base..." Así, el precepto constitucional ordena que las indemnizaciones se harán conforme a valor fiscal, que es por lo general, inferior al valor de mercado. Cabe considerar sin embargo, que el propio artículo deja abierta la puerta para casos excepcionales donde por pruebas periciales pueda determinarse otro valor que no sea el fiscal, pero la regla general

⁸⁵ Artículo 21 de la Ley de Expropiación.

⁸⁶ Para mayor extensión en estos argumentos, véase la letra A de este capítulo.

prescrita por la Constitución es que se pague valor fiscal. El tratado y la Ley de Expropiación (solo para el caso de bienes inmuebles) son incongruentes con lo que señala la Constitución. Esta cuestión tomo relevancia para el argumento de que debe aplicarse la Ley que esté de acuerdo a la Constitución, pues al menos en este punto ambas no están de acuerdo a la misma.

C.- Ley para el Impuesto General de Importación.

Quizás el caso más ilustrativo y el que menos requiere de explicación es el que se analizará a continuación. La Ley para el Impuesto General de Importación establece a través de un sistema de fracciones arancelarias los distintos impuestos par la importación de bienes finales, intermedios e insumos. Los diferentes aranceles que se cobran pueden ser a través de tasas por valor (impuestos ad valorem) o por tarifas⁸⁷. De cualquier forma, los aranceles están establecidos en esta ley, que es de carácter federal. El proceso legislativo para la expedición de este ordenamiento comienza siempre por la Cámara de Diputados, en virtud del artículo 72 letra H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual otorga a este órgano legislativo la facultad de conocer primero las iniciativas que versen sobre materia tributaria. La Cámara de Revisión es, en este caso, el Senado, quien si no tiene observaciones la remite al Presidente de la República para que a su vez haga las observaciones pertinentes. Si no las tuviere, se procede a su promulgación, publicación e inicio de vigencia de la ley. A grandes rasgos, este es el procedimiento seguido para su creación y positividad. Una vez que se ha expedido la Ley par el Impuesto General de Importación (LIGI) y que es positiva, las tasas comienzan a

⁸⁷ Las tarifas para la importación se encuentran en otro ordenamiento de la misma naturaleza: "Tarifa General de Importación".

aplicar. Cabe mencionar que la Ley de Ingresos, en la cual se establecen los impuestos a cobrar por parte de la Federación, delega en la LIGI lo referente a los aranceles.

El Tratado de Libre Comercio por América del Norte fijó tasas y periodos de desgravación diferentes a los establecidos en la LIGI. En las rondas de negociaciones se acordó que inmediatamente se gravarían a tasa cero cerca del 40% de los productos parte en el TLCAN. Esa reducción, drástica, fue firmada por los jefes de Estado de los tres países y se remitió al Senado Mexicano para su aprobación. El Senado, como es costumbre desde hace 125 años, aprobó de inmediato el texto del tratado, volviendo ahora derecho positivo las nuevas tasas arancelarias y sus reducciones contempladas en el TLCAN. Además de esas tasas cero y exenciones, se acordaron periodos de desgravación que van desde los 5 hasta los 20 años. Se calcula que aproximadamente, el 97% de los bienes de capital, finales, intermedios y de consumo podrán importarse libremente para el año 2007.⁸⁸

La situación legal quedó como sigue: si una persona física o moral de nacionalidad norteamericana o canadiense quiere exportar a México recibe los beneficios del TLCAN, es decir, se somete a las normas excepcionales (tasa cero, exentos, periodos de desgravación etc). Si una persona, física o moral, de cualquier otro país exporta a México, se le aplican las tasas de la Ley para el Impuesto General de Importación. Así, la LIGI establece la regla general y el TLCAN, la regla de excepción solamente para los nacionales de Estados Unidos de América y Canadá. Sin embargo, las excepciones a la LIGI no siguieron el mismo procedimiento que dicha ley federal, sino que fueron aprobadas por un mecanismo distinto: la aprobación del Senado, en contradicción al

⁸⁸ Guraieb Heneineh, Andrea. "Cálculo a la reducción y eliminación de tasas arancelarias para los bienes sujetos al TLCAN." Investigación Particular. Universidad Iberoamericana, Departamento de Relaciones Internacionales. Junio 26. 1999. Nota del autor: "la fecha... es el año 2007 ya que los periodos de

principio de autoridad formal de la ley, sostenido por la doctrina y respaldado por el artículo 72 letra F de la Constitución General, que literalmente ordena: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación." La contradicción a este principio resulta agravada si se piensa que la Cámara de Diputados, obligada a revisar primero que la Cámara de Senadores las cuestiones que versen sobre materia tributaria, ni siquiera está participando en la aprobación de las excepciones hechas a la LIGI. Así, el Ejecutivo y la Cámara de Senadores pueden reformar las leyes federales referidas a fijar los aranceles al comercio exterior sin que la Cámara de Diputados pueda hacer algo para impedirlo. Más aun, el Ejecutivo puede simular una ley que establezca los aranceles que los diputados quieran y luego firmar tratados individuales de comercio internacional con los países destinatarios de las tasas ordenadas por la LIGI. Dos preguntas clave surgen aquí, ¿sirve de algo que los diputados participen en la formulación de la LIGI, si los aranceles a aplicar no surten efecto para Estados Unidos, Canadá, Chile, el Caribe y recientemente la Unión Europea? ¿Qué peso pueden tener el resto de los aranceles que establezca el Congreso si los aprobados por el Senado ya representan más del 91% del comercio exterior mexicano?⁸⁹

Legalmente, está contemplada esta posibilidad, y dado que resulta obvio que una norma jurídica constitucional no puede ser inconstitucional, la solución a este problema se resuelve devolviendo al Congreso de la Unión la facultad de aprobar los tratados internacionales.

desgravación pueden cambiar según la evolución económica de los países. Existen mecanismos de consulta trinacionales para retrasar o acclerar los plazos de desgravación."

⁸⁹ Idem supra.

D.- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Este caso, aunque de menor relevancia, sirve para mostrar claramente como una norma que deriva de un tratado internacional puede modificar una ley federal. La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros ordena en su artículo 3º lo siguiente:

"Artículo 3º : En materia de actividad aseguradora:

Fracción II: Se prohíbe contratar con empresas extranjeras

- 1) Seguros de persona cuando el asegurado se encuentre en la República al celebrarse el contrato.
- 2) Derogado.
- 3) Seguros de cascos de naves o aeronaves y de cualquier clase de vehículos, contra riesgo propio del ramo marítimo y de transportes, siempre que dichas naves, aeronaves o vehículos sean de matrícula mexicana o de propiedad de personas domiciliadas en la República.
- 4) Seguros de crédito, cuando el asegurado esté sujeto a la legislación mexicana.
- 5) Seguros de los demás ramos contra riesgos que puedan ocurrir en el territorio mexicano.

No se considerarán como tales los seguros que *no residentes* en el territorio mexicano contraten fuera del mismo para sus personas o vehículos, para cubrir riesgos durante sus internaciones eventuales."⁹⁰

⁹⁰ Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935.

Como se podrá ver, la ley prohíbe en general, que residentes mexicanos contraten seguros con empresas extranjeras. En 1992, al negociar el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, se abrió un espacio dentro del capítulo relativo a Servicios Financieros (donde es discutible si la actividad aseguradora es financiera) para permitir que residentes en territorio mexicano pudieran contratar seguros con empresas americanas o canadienses. Es claro el Anexo VII: "Reservas y Compromisos" en su parte VII-M-10 al decir:

"México se reserva sus actuales prohibiciones y restricciones al comercio transfronterizo de servicios de seguros, las cuales actualmente no incluyen restricciones al derecho de los individuos para comprar, a través de movilidad física, seguros de vida y salud. *México no se reserva sus presentes restricciones con respecto a la facultad de los residentes de México para adquirir de prestadores de seguros transfronterizos, los siguientes tipos de seguros:*

- a) seguros de turismo (inclusive seguros de accidente de viaje y de vehículos de automotor para turistas no residentes, pero no seguros de riesgos o responsabilidad frente a terceros) para individuos, comprados, sin promoción por parte de los aseguradores, a través de la movilidad física de tales individuos.
- b) i) Seguros de carga, hacia y desde cada Parte, comprados sin promoción, para bienes en tránsito internacional desde el punto de origen al destino final, y
ii) seguros comprados sin promoción para vehículos durante el período de su utilización en el transporte de carga (diferentes de seguros de riesgos o responsabilidad frente a terceros), siempre que éste tenga licencia y registro fuera de México (inclusive vehículos para transporte marítimo, aviación comercial, lanzamiento y carga espacial (incluso satélites); y

c) servicios de intermediación relativos a los incisos (a) y (b) comprados sin promoción por parte de los aseguradores.

Para mayor certidumbre esta reserva no se aplica al reaseguro.”

De la transcripción anterior se puede ver que por un lado la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros prohíbe a los mexicanos o residentes en territorio nacional contratar ciertos seguros con empresas extranjeras. El TLCAN permite la contratación con compañías americanas o canadienses por residentes mexicanos.

III.- La aprobación de tratados internacionales de libre comercio en México, Estados Unidos y Canadá.

En resumen a lo explicado a lo largo de este trabajo, en México la facultad de celebrar tratados internacionales corresponde al Presidente de la República en virtud del artículo 89 fracción X de la Constitución. Asimismo, el Presidente puede estar asistido de los secretarios del despacho correspondiente, como serán el de Relaciones Exteriores y el Comercio y Fomento Industrial, para la negociar y concertar la firma de los tratados que versen sobre comercio internacional. Una vez firmado con los jefes de Estado de los demás Estados Parte el tratado debe enviarse al Senado para su aprobación, tal y como lo establece el artículo 76 fracción I y la Ley sobre la Celebración de los Tratados en su artículo 2 fracción IV, “ Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: fracción IV.- “Aprobación”: el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.”⁹¹

⁹¹ Ley sobre la Celebración de los Tratados. 2 de enero de 1992.

Así las cosas, cuando el Ejecutivo celebra un tratado, deberá someterlo a la consideración del Senado. La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá enviar copia certificada a la Secretaría de Gobernación pues a ella corresponde presentar al Senado la iniciativa. El texto del tratado llega al senado y se discute en las respectivas comisiones involucradas las cuales emiten un dictamen que se da a conocer a la cámara, la cual discute y resuelve basada en la votación por mayoría absoluta. La aprobación del tratado podrá ser en los siguiente sentidos:

- a) Aprobación absoluta y total del tratado.
- b) Desaprobación absoluta y total del tratado.
- c) Aprobación del tratado pero con modificaciones.
- d) Aprobación con aclaraciones o con la inclusión de ciertas reservas.

Dado el caso de que se apruebe el tratado, la Cámara de Senadores deberá enviar el decreto aprobatorio a la Secretaría de Gobernación para llevar a cabo su publicación. (una vez que haya sido refrendado por los secretarios de los despachos correspondientes). La publicación se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación. Como se ha advertido, el decreto por el que los senadores aprueban el tratado es idéntico *de hecho* al acto por virtud del cual las cámaras que conforman el Congreso de la Unión aprueban una iniciativa de ley. Quizás la única distinción es el poder de veto que tiene el Presidente en el caso de las leyes expedidas por el procedimiento del artículo 72, pero fuera de esa situación, si los tratados tuvieran que ser aprobados por ambas cámaras del Congreso, tanto el procedimiento para aprobar tratados como el de iniciativa y discusión de otras leyes sería idéntico, pues en ambos casos, la iniciativa se mandaría a un órgano del Poder Legislativo para que fuera cámara de origen y la segunda de revisión. El camino para la publicación y el refrendo sería exactamente el mismo. De ahí, que se sostiene en esta tesis que la diferencia es solamente de donde surge el texto de la ley, pues en el

caso de leyes federales puede decirse que es "unilateral" si el Ejecutivo la redacta solo y, en los tratados "multilateral", si su contenido proviene del consenso entre las partes negociadoras, lo cual considero es una distinción absurda.

En Estados Unidos, la Constitución deposita el Poder Legislativo en dos órganos: el Senado y la Cámara de Representantes. Los tratados internacionales deberán ser aprobados por el voto de las dos terceras partes del Senado.⁹² Sin embargo, es de suma importancia apuntar lo siguiente: para Estados Unidos existe una diferencia entre lo que es un "tratado" (treaty) y lo que es un "acuerdo" (agreement), pues según su propia clasificación de legislación sobre política exterior, existen los tratados internacionales (treaties), los acuerdos congresionales (congressional agreements) y los acuerdos ejecutivos (executive agreements). El Tratado de Libre Comercio no es, para los estadounidenses un tratado (treaty) sino un acuerdo (agreement) para el que es necesario contar con la aprobación de ambas cámaras en el Congreso⁹³. De ahí, que para que el TLCAN pudiera entrar en vigor era indispensable que el texto fuera aprobado por los senadores y por la Cámara de Representantes.

Generalmente, en la aprobación de los tratados por el Poder Legislativo americano, se utiliza el procedimiento denominado "fast track" el cual establece el deber de los legisladores de aprobar o desaprobar en su totalidad el acuerdo para que el Presidente pueda llevar las negociaciones del tratado e incluso suscribirlo. Así se impide la posibilidad de formularle objeciones parciales, reservas o modificaciones. Esto se

⁹² Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2 "El Presidente tendrá el poder con la aprobación del Senado, de celebrar tratados contando con el voto a favor de dos tercios de los senadores."

⁹³ Sánchez Jiménez, María Guadalupe. Consideraciones Jurídicas sobre el TLCAN y el reto que significa la integración de México, Estados Unidos y Canadá. Tesis Profesional. Universidad Iberoamericana. México D.F. 1996.

implementó con la finalidad de evitar que las negociaciones para la aprobación de tratados se politizaran al grado de diferir por tiempos indeseables su aprobación total.

En caso de que el Presidente decida someter las negociaciones y la suscripción de un tratado al procedimiento "fast track" deberá anunciar al Congreso y en especial a dos comités, al *House Ways and Means* de la Cámara de Representantes y al *Senate Finance Committee* perteneciente al Senado. Con ello se da participación a los dos órganos que conforman el Poder Legislativo para que conozcan del futuro acuerdo que suscribirá el Presidente. Para que el Presidente obtenga la autorización de los legisladores y la consecuente aplicación del fast track, debe notificar su intención al Congreso 90 días antes de la firma del acuerdo. A más tardar el día de la notificación presidencial, los comités y asesores deberán presentar al Presidente y al resto del Congreso un informe sobre sus criterios a cerca del acuerdo.

Las negociaciones formales podrán iniciarse solo si el Congreso aprueba el informe dentro de los sesenta días legislativos siguientes a la notificación escrita del Presidente (aproximadamente seis meses de calendario). Si el tiempo por el cual se autorizó al Ejecutivo resulta insuficiente, el Presidente deberá solicitar una extensión del plazo previa presentación de otro informe en el cual explique las causas de la demora y la necesidad de seguir utilizando el procedimiento fast track. El Congreso resolverá 60 días después de presentada la solicitud.

Ahora bien, a pesar de que se cumplan todos los requisitos el Congreso puede enviar una resolución de "no aprobación al procedimiento fast track" o de vía rápida dentro de los 60 días siguientes a que se implementen los acuerdos de la aprobación del congreso. Este recurso se conoce como "reverse fast track" o revertir el procedimiento de vía rápida. Cabe mencionar que el Congreso solo podrá revertir su autorización para el

procedimiento de vía rápida si a su juicio el Ejecutivo está actuando más allá de lo concedido por el Congreso, materia del fast track.⁹⁴ Esta facultad tiene su origen precisamente en las negociaciones de un tratado de libre comercio, el de Estados Unidos con Canadá, donde a juicio del Congreso no fueron consultados los suficientemente los representantes populares. Este es el camino que debe seguir el Presidente de Estados Unidos para poder siquiera comenzar a discutir sobre las materias del tratado, con lo que se comprueba que existe una fuerte supervisión por parte del Poder Legislativo sobre las facultades del Presidente para suscribir tratados internacionales que contengan normas no declarativas o de obligaciones "concretas".⁹⁵

Una vez que se ha autorizado al Presidente a negociar el tratado, el Congreso tiene el derecho de pedir, con anticipación suficiente a la firma del acuerdo, que se le remitan las disposiciones que se han insertado ya en el texto final para que se analicen aquellas secciones que pudieran entrar en contradicción con la legislación interna. A este mecanismo se le llama "mock-mark up" o técnica de reglamentación simulada, cuyo propósito es que los legisladores puedan enviar a los comités competentes del Congreso las disposiciones del acuerdo para evitar futuros conflictos de normas.

Ya que el texto del tratado se haya concluido en su totalidad y los Estados parte estén de acuerdo en las traducciones, el Ejecutivo deberá enviar copia del tratado al Congreso y anunciar públicamente en el "Federal Registrar" (Registro Federal) su *intención* de firmar el acuerdo. El Congreso deberá autorizar la firma del tratado dentro de los 90 días

⁹⁴ Ley de Comercio para los Estados Unidos de América. Mayo 1988.

⁹⁵ Smith, Peter H. Ob cit. Aunque la traducción de los conceptos "tratados internacionales no declarativos" y "obligaciones concretas" no son del todo correctas, se refiere a tratados para los cuales se crean obligaciones al caso en concreto y generan consecuencias de derecho idénticas a las que se generarían si fuera de derecho positivo interno, es decir, se excluyen a los tratados que contienen declaraciones de buena fe entre los Estados o las que son de derecho uniforme.

siguientes a la publicación, si el Congreso no le comunica al Presidente tal resolución, se entenderá que queda autorizado para la suscripción final del documento.

Cuando los Estados parte han firmado el tratado, el Presidente deberá enviar al Congreso el texto final del tratado, un borrador de la propuesta de ley, un comunicado de las acciones administrativas necesarias para implementar el acuerdo, una explicación de la forma de instrumentar la propuesta de ley, las acciones administrativas que afecten el estado de las leyes actuales, un comunicado con la justificación sobre el beneficio del tratado y por qué la propuesta de ley y las acciones administrativas señaladas son apropiadas y necesarias.⁹⁶

La relación entre el Congreso Americano y el Ejecutivo Federal es muy estrecha. Para cada etapa, el Congreso participa activamente y cada vez que existe un nuevo acuerdo, sobretodo comercial, el Congreso se otorga mayores funciones de supervisión y vigilancia. En cada paso, desde la intención de iniciar pláticas para un tratado de libre comercio, pasando por la negociación, la firma y la aprobación, el Congreso y no nada más el Senado interviene autorizando, aprobando, negando, modificando, informando etc sobre cada acción que toma el Presidente. Como nota, el procedimiento de vía "*rápida*" requiere la intervención del Congreso en por lo menos 3 ocasiones previas al inicio de la negociación, por lo menos 3 entre la negociación y la firma y por lo menos 8 posteriores a la firma y anteriores a la aprobación. El verdadero control sobre el Ejecutivo en la celebración de tratados no se reduce a la aprobación del tratado, sino que el Congreso actúa en casi cada momento en el camino de los acuerdos internacionales para volverse derecho positivo. Esto por una parte asegura un cuidadoso análisis del tratado, ya que el texto y las circunstancias que implica tal acuerdo son revisadas por un mayor número de

personas. Además, garantiza que los intereses del pueblo tanto como el de las entidades (sí es que son diferentes) se encuentren protegidos. La suerte del tratado no depende de la inteligencia circunstancial del jefe de Estado, ni de las condiciones azarosas de un gobierno, sino de la estructura permanente en la creación y expedición de tratados internacionales. Esta estructura contrasta drásticamente con la institución de los tratados en México. El Ejecutivo tiene plenos poderes para negociar, suscribir y enviar a los senadores su propuesta, sin más limitación que la que le pueda imponer el Senado. Este, por la forma en que interviene, carece gravemente de información, pues está ausente durante todo el procedimiento contractual. La propuesta de esta tesis es tan solo el comienzo de muchas medidas que deberían adoptarse para asegurar la protección a los intereses de la nación.

El procedimiento en Canadá incluye también varios mecanismos de intervención por parte del Poder Legislativo. El Primer Ministro tiene en principio, facultades para iniciar las negociaciones para un tratado internacional. Sin embargo, al llegar a una propuesta de tratado –antes de su firma, debe enviar dicho acuerdo a su gabinete. El gabinete canadiense, como sucede en otros países de régimen parlamentario, tiene facultades de veto y cierta autoridad para modificar, sin que ello implique su destitución, las decisiones del Primer Ministro. Si el gabinete considera que el proyecto es adecuado, emite una orden en consejo para autorizar la firma del tratado. Cuando los jefes de Estado de los países firmantes suscriben el acuerdo, el texto debe ser enviado por el Primer Ministro a la Casa de los Comunes. Este órgano, equivale a la Cámara de Diputados, pues sus asientos están repartidos con base en un criterio poblacional. El líder de la Casa de los Comunes consulta con las dos partes oficiales de la oposición y se discuten los tiempos necesarios para el examen del documento en una primera, segunda y tercera lectura. En

⁹⁶ Sánchez Jimenéz, María Guadalupe, *ob cit.*

la primera lectura se describe el texto de acuerdo. Se enuncian sus partes principales, sus propósitos y sus beneficios. Se habla también de la forma en que entrará en vigor y aspectos generales a cerca del tratado. En la segunda lectura, se debate con las distintas fuerzas representadas en la Casa de los Comunes. El documento debe ser enviado a diversos comités para su análisis: comité en pleno de asuntos exteriores, comité de comercio internacional y otros de aspectos particulares, como los son el comité ambiental, agricultura etc. Estos comités llevan a cabo un minucioso estudio, "cláusula por cláusula"⁹⁷ y le hacen las observaciones correspondientes. En la tercera lectura, se discuten aspectos particulares que hayan quedado pendientes de resolución en la lectura anterior y además, se vota sobre las mociones y modificaciones requeridas por los comités de la segunda lectura. Una vez concluida la tercera revisión, se pasa a la votación del texto. Aprobado el documento, se envía al Senado para su aprobación. En este órgano se revisan una vez más las primera, segunda y tercera lecturas. El comité de Asuntos Extranjeros emite sus recomendaciones y observaciones. Tomadas en cuenta éstas, se pasa a la aprobación del tratado. Finalmente, se declara que el documento está listo para la aceptación real. Aunque esta aceptación solo tiene de hecho fines protocolarios, es interesante que el consentimiento real sea un elemento necesario para la entrada en vigor de los tratados internacionales. La ceremonia se lleva a cabo en el Senado, con representantes de ambas casas del Parlamento. Asisten también ministros de la Corte y miembros del gabinete. Después de este consentimiento real, el texto de tratado debe ser publicado en la Gaceta de Canadá.

La comparación de los procedimientos para la aprobación de tratados en Estados Unidos, Canadá y México muestra la falta de participación del Poder Legislativo en esta materia. Mientras que en nuestros países vecinos, la aprobación del tratado sigue un proceso

⁹⁷ *idem supra*.

detenido de discusión y análisis, en México se reduce a la aprobación "express" que hace el Senado, quien por mantenerse alejado durante todo el procedimiento de negociación y firma no tiene la información suficiente para emitir un criterio fundado en su aprobación. Una vez más, la atención que los senadores puedan poner sobre el tratado depende no de su obligación *legal* como Poder Legislativo, sino del sentido de responsabilidad personal que pudiera tener cada miembro. Las tres lecturas que realiza cada órgano legislativo en Canadá y las constantes intervenciones del Congreso americano frente a las decisiones del Presidente son mecanismos adecuados para la seguridad de los intereses nacionales. La no intervención de la Cámara de Diputados y el superficial examen que hace el Senado, además de favorecer medios antidemocráticos e ilegítimos de expedición de normas, ponen en riesgo los intereses de la población.

Capítulo 5: Consideraciones Finales.

I.- Leyes Generales y Leyes de Excepción.

Mucho se ha hablado en este trabajo sobre las excepciones a las reglas generales expedidas por el Congreso. Por definición, una ley general es aquella hipótesis normativa de la cual se desprenden consecuencias de derecho idénticas para todos los casos que se coloquen bajo ella. Las leyes imponen una conducta como debida para todos los sujetos que encuadren bajo el supuesto, en esto consiste su generalidad.⁹⁸ La ley general, debe ser expedida por un órgano dotado de poder legislativo, y necesariamente debe ser obligatoria, impersonal y objetiva. En estricto sentido, el término "ley general" es redundante pues una ley debe ser siempre general, pues todo sujeto que se coloque bajo ese supuesto debe producir las mismas consecuencias jurídicas. Sin embargo, es válido el término para explicar la relación "regla-excepción" que una norma puede contener, ya sea en el texto mismo de esa ley o en otro ordenamiento. Así, la ley puede regular la conducta de ciertos individuos sin perder su "generalidad", siempre que atribuya efectos a personas indeterminadas por haber actualizado el supuesto normativo y que por su situación jurídica y no por su identidad individual, les corresponden efectos de derecho diferentes. Estas son las denominadas excepciones. Es frecuente el caso donde dentro de un mismo artículo se establecen las excepciones a la regla general, tal prescripción no hace perder el carácter de general, abstracta e impersonal a la ley, simplemente establece que para los casos donde se reúnan ciertos requisitos, la consecuencia de derecho es distinta. Las normas excepcionales pueden tener su fundamento en criterios subjetivos (para ciertos Estados, para algunas personas, para alguna clase social etc),

⁹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa, 6ª edición. Tomo II. pp 1964. México 1993.

circunstanciales (casos de emergencia), sustantivas u objetivas (para determinadas materias) o bien algún otro que considere el legislador.

Las excepciones a la regla general pueden aparecer dentro de un mismo artículo, en artículos diferentes, en capítulos diferentes e incluso en ordenamientos diferentes. Ello no debe confundir sobre el carácter excepcional de las normas. Su ubicación, no altera los efectos particulares de estas leyes. Así por ejemplo, el artículo 16 de la Constitución dice en su séptimo párrafo: "Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial..." este enunciado opera como la regla general, pero más adelante el legislador hace una salvedad: "este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada"⁹⁹. En este ejemplo, la relación regla general – regla de excepción es muy clara: todo indiciado que no lo sea por delincuencia organizada se le aplica la regla general, todo indiciado que caiga dentro de la hipótesis de delincuencia organizada se le aplica la excepción. Pero hay otros casos donde lo prescrito por una norma es exceptuado no por el mismo artículo, sino por otra disposición en otro ordenamiento. Tales son los casos analizados en esta tesis, pues por un lado existen leyes federales que enuncian las reglas generales y por otro, los tratados internacionales que ponen las excepciones a esas normas. Cabe aclarar que las excepciones a las reglas son perfectamente válidas y necesarias en todo orden jurídico, pero ellas deben seguir para su implementación el mismo procedimiento que siguió la regla general. Así lo ordena el artículo 72 letra F de la Constitución, llamado principio de autoridad formal de la ley, que dice literalmente que " En la interpretación (sic), *reforma* o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismo trámites establecidos para su formación." Este principio es también reconocido como importante por la doctrina:

"Dado que la modificación y derogación de leyes federales debe seguir el mismo procedimiento que para la aprobación de las mismas, *resulta obvio que un tratado no puede modificar ni derogar una ley federal*, ya que en la celebración de éste no se sigue el procedimiento legislativo, sino el procedimiento especial consistente en la celebración por el Presidente y aprobación del Senado."¹⁰⁰ Esta opinión respalda el principio de autoridad formal de la ley, sin embargo, lo que *parece obvio* es que los tratados internacionales sí pueden modificar las leyes federales, es más, no tan solo pueden, sino que ese es su propósito. Los tratados comerciales se firman para lograr que las Partes involucradas se otorguen beneficios recíprocos *no contemplados en sus leyes vigentes*. Si los tratados no pudieran modificar las leyes federales, no tendría sentido suscribirlos. Nuevamente, el problema no radica en la posibilidad de modificar las leyes federales, sino en el trámite que se sigue para ello: la reforma se hace con la aprobación de un sólo órgano legislativo. Los citados autores, al expresar esta opinión reconocen el principio constitucional, pero en mi juicio, no terminan en la conclusión correcta, pues el que tengan fuentes jurídicas diversas no excluye la posibilidad de que modifiquen las leyes federales. De hecho, ese es el problema principal planteado en esta tesis, que sí se pueden modificar las leyes federales a través de los tratados y que no debieran tener una fuente jurídica de aprobación diversa. La siguiente parte de la cita refuerza el argumento vertido en este trabajo sobre la imposibilidad que tiene el Congreso, con el sistema actual de aprobación de tratados, de modificar o impedir la aplicación de normas que deriven de acuerdos internacionales: "Por otra parte, aunque la Constitución no regule expresamente la materia, *parece obvio que una ley del Congreso General tampoco puede modificar ni derogar un tratado*, pues éstos son una fuente jurídica diversa que escapa tanto la competencia del Congreso General como la de las legislaturas locales de los Estados de

⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 16 párrafo 7°.

¹⁰⁰ Ortiz Ahlf, Loreta. Vazquez Pando, Fernando A. Ob. Cit. pp 45

la Federación." ¹⁰¹ Siendo que los tratados y las leyes federales tienen fuentes jurídicas diversas (con lo que en esta tesis se está en desacuerdo que así sea), lo justo sería que las excepciones que propician los tratados a las leyes federales (concediendo ventajas particulares a algunos Estados) tuvieran que seguir el mismo procedimiento para su entrada en vigor que las leyes que están modificando.

No hay problema pues, cuando la ley y su excepción están contenidas en dos leyes federales, porque para la expedición de ambas se siguió el mismo camino. El conflicto se suscita, una vez más, cuando las excepciones están contenidas en un tratado internacional, porque el procedimiento para volverlo derecho positivo es diferente al de la ley federal. Ya se ha demostrado en esta tesis que el tratado de libre comercio, es excepción a un cúmulo de leyes federales, entre las cuales se encuentran las analizadas en este trabajo: el Código Fiscal de la Federación establece recursos y procedimientos para atacar jurídicamente un acto de la autoridad administrativas como es la cuota compensatoria, el TLCAN establece otro procedimiento; La Ley del Impuesto General de Importación establece aranceles para todos los países y el TLCAN ordena otros para Estados Unidos y Canadá; La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros prohíbe que se contraten seguros con empresas extranjeras, el TLCAN permite que a partir del año 1994, los mexicanos puedan contratar seguros con compañías americanas o canadienses, etc. No debe quedar duda, estos acuerdos internacionales constituyen verdaderas excepciones a leyes federales, así se ha demostrado en este trabajo. Lejos de discutir si estas medidas son o no favorables para el país, el debate debe centrarse en el aspecto legal, ¿por qué si las leyes federales deben ser aprobadas por ambas cámaras del Congreso, los tratados internacionales que establecen las excepciones a dichas leyes y que producen los mismos efectos que una ley federal, solo

¹⁰¹ *idem supra*.

se aprueban por el Senado? Es importante resaltar, que a pesar de que los tratados internacionales surgen por acuerdo de varias naciones, son derecho positivo, con rango de Ley Suprema y que tienen todos los atributos de una norma jurídica: general, impersonal, obligatoria y objetiva, no obstante que su carácter sea de excepción, pues cualquier persona que se coloque bajo el supuesto previsto por esa norma de excepción, propiciará que se generen las mismas consecuencias de derecho. Así, las leyes que expide el Congreso tanto como los tratados internacionales en comercio exterior son partes de una misma norma primaria, aunque estén contenidos en diferentes ordenamientos y aunque sea diferente su origen. El procedimiento para volverlos derecho positivo debe entonces ser el mismo, pues así lo dispone el artículo 72 letra F de la Constitución: para reformar una ley, v.gr. establecerle excepciones, es necesario observar el mismo trámite que para su formación.

II.- Los tratados internacionales como Leyes Especiales.

Los tratados internacionales y en particular, los de libre comercio, concurren en la regulación de materias que pertenecen a leyes federales. Tal es el caso de la Ley Federal de Derechos de Autor, de la Ley de Expropiación, Ley de Comercio Exterior, Ley de Inversión Extranjera y muchas otras. Esta duplicidad de ordenamientos (y triplicidad en casos donde los tratados afectan cuestiones estatales) genera la posibilidad de contradicción de normas. Cuando una ley federal y un tratado internacional entran en contradicción el criterio para resolver el problema no es el de jerarquía de leyes, pues ya se ha visto que el artículo 133 otorga a los tratados al menos la misma categoría que las leyes federales. Por lo tanto, no prevalece claramente una ley federal sobre el tratado ni viceversa. El criterio de solución adecuado es el de especialidad. Con base en ese principio, una ley que se destina para regular casos específicos debe prevalecer sobre la

destinada a regular la generalidad de ellos. Es el ámbito de validez lo que determina cuál norma será aplicable. Así, el tratado (de libre comercio) es aplicable para aquellos países con los que México haya celebrado tal acuerdo, y las leyes federales, rigen para los demás países. Sin embargo, "parece teóricamente posible" ¹⁰² que un tratado tuviera generalidad tal que los problemas de contradicción de normas no pudieran solucionarse con base en el criterio de especialidad. Si este caso se diera, podría atenderse a que prevalezca aquella norma que esté de acuerdo a la Constitución, y si ambas lo estuvieren, la norma que prevalece es, otra vez, la especial al caso particular, y la ley federal a los demás casos. Tampoco resulta procedente para resolver una contradicción de esta índole el de "norma posterior deroga la anterior", pues los tratados y las leyes tienen diferentes procedimientos para volverse derecho positivo: tienen una fuente jurídica diversa. Por lo tanto, ni a través del criterio de jerarquía, ni el de norma posterior deroga la anterior, puede resolverse una contradicción entre normas derivadas de tratados y leyes federales, solo mediante el criterio de especialidad. Lo que se quiere decir con esto, es que cuando un tratado y una ley federal se contradicen, el único criterio de solución, si ambas están de acuerdo a la Constitución, es el de especialidad, situación que permite que el legislador de leyes federales no pueda impedir que entre en vigor una ley contenida en un tratado. A través de leyes federales, el poder legislativo no puede cambiar normas que derivan de los tratados, sin embargo, el Ejecutivo con el consentimiento del Senado sí pueden modificar las leyes federales. Por eso se propone en este trabajo que ambas cosas, leyes federales y tratados internacionales sean aprobados por el Congreso General, como la idea original del Constituyente de 1857.

Los tratados no pierden su carácter de leyes especiales, aunque se hayan celebrado acuerdos con todos los países del mundo. Estos son un conjunto de leyes especiales que

¹⁰² *Idem supra*.

prevalecen en su aplicación sobre las leyes federales. La conclusión es clara: puede llegarse al caso en que las normas especiales derivadas de los tratados desplacen por completo a la legislación interna. Tal situación, aunque calificada como remota por Ortiz Ahlf¹⁰³, es realista, pues en volumen, el tratado de libre comercio representa casi la totalidad de las operaciones comerciales internacionales de México con el mundo. La legislación federal, en materia de comercio exterior e inversión extranjera se ha visto arrollada por las normas que derivan del tratado, y si así es, ¿resulta adecuado que las normas que rigen la mayoría de los casos y que están desplazando a las leyes federales sean aprobadas solo por el Senado?

III.- Jerarquía de los Tratados Internacionales. Jurisprudencia.

Hace algunos meses la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó la jerarquía constitucional de las normas en México. Se reconoce desde entonces, que los tratados internacionales son de un nivel superior al de las leyes federales. Esta resolución tiene que ver con la polémica redacción del artículo 133 de la Constitución, conforme a la cual "esta Constitución, las leyes que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma...serán ley Suprema de toda la Unión."¹⁰⁴ La Corte se pronuncia en el sentido de hacer prevalecer los tratados sobre las leyes federales. En esta jurisprudencia la Corte no resuelve en definitiva si la Constitución prevalece sobre los tratados. Como se vio en otro apartado de la tesis,¹⁰⁵ existen opiniones en el sentido de que los tratados internacionales prevalecen aún por encima de la Constitución. En mi

¹⁰³ Idem supra.

¹⁰⁴ Texto abreviado del Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁵ Capítulo 4. Número II, parte Tercera.

opinión, claramente la Constitución es de mayor jerarquía debido al principio de Supremacía Constitucional.

Si en efecto, las normas internacionales tienen una jerarquía superior a las de las leyes federales, entonces ello aporta otro argumento a favor de otorgar la facultad de aprobar los tratados internacionales al Congreso General. De acuerdo al criterio de la Corte, el Presidente y el Senado pueden adoptar tratados que modifiquen decisiones legislativas aprobadas por ambas cámaras. La suma de voluntades del Ejecutivo y una mayoría de senadores pueden producir efectos jurídicos superiores a los que corresponden a la acción de las Cámaras de Diputados y de Senadores: es un mecanismo para volver derecho positivo excepciones a leyes federales, excepciones que no son sometidas al mismo procedimiento que el llevado a cabo para la creación de las leyes.

Lo anterior es una cuestión de gran importancia, pues "si advertimos que las materias que forman parte de los tratados internacionales son cada vez más amplias y más variadas, llegaremos a la conclusión de que estamos en presencia de un *superlegislador*. El Presidente y el Senado podrán, por la vía de los tratados, incidir en los más variados aspectos de la vida nacional, por encima de lo que decidan el Congreso de la Unión y aun los Congresos locales e la materia de su competencia."¹⁰⁶ La cita es clara al describir la situación: la tendencia actual a legislar en materia internacional vía tratados puede producir modificaciones no tan solo en las leyes federales sino en las locales. El alcance de los efectos en la legislación de las entidades federativas es algo que escapa el rango de análisis de esta tesis, sin embargo vale la pena señalar que otros países ya advirtieron este fenómeno "modificador" de los tratados, y por ello han decidido el transferir la facultad de aprobar tratados internacionales al Congreso. El sistema de los Estados

¹⁰⁶ Excélsior, 27 de marzo de 2000. Sección Principal, página 9. Artículo de Diego Valadés.

Unidos de América¹⁰⁷ de donde fue copiado nuestro texto constitucional, establece ahora que los acuerdos internacionales sean sometidos a la aprobación de ambos órganos del Congreso.

Actualmente, los únicos países que mantienen un sistema bicameral son: Argentina, Bolivia, República Dominicana y Uruguay, de los cuales solo en México se aprueban los tratados sólo por el Senado. Algo semejante ocurre en Europa: solo en Austria se aprueban los tratados por uno de sus órganos legislativos. En Francia y Grecia, por ejemplo, se reconoce que los tratados tienen mayor jerarquía que las leyes de derecho interno y por esta razón expresamente establecen que deben aprobarse de la misma manera que las normas de derecho doméstico. La evidencia empírica ha demostrado que técnicamente es muy difícil sostener la conveniencia de la exclusiva aprobación del Senado. En el orden político resulta anacrónico.¹⁰⁸

IV.- Legitimidad y Legalidad en los Tratados Internacionales de Comercio Exterior.

Dos cuestiones constituyen la preocupación central de estas tesis: que al volver derecho positivo los tratados se está violando un principio constitucional y que tal violación afecta la legitimidad que puedan tener las leyes en materia de comercio exterior. Las faltas de legalidad se observan por lo siguiente: los tratados materia de comercio internacional, a pesar de ser contratos, generan verdaderas normas jurídicas que rigen la actividad comercial, industrial y económica del país. No parece haber duda en el carácter de ley que revisten los tratados. Sin embargo, estas leyes se vuelven derecho positivo por la aprobación del Senado y no por la aprobación de dos cámaras, una de origen y una de revisión. Las normas que se desprenden del tratado tienen idénticas consecuencias que

¹⁰⁷ Capítulo 4. Número II.

¹⁰⁸ Valadés, Diego. Ob.cit.

las de una ley, así lo afirmaron los federalistas norteamericanos desde el siglo pasado¹⁰⁹, lógico sería, que tuviera el mismo trámite para su implementación. La Constitución actual faculta al Senado para aprobar los tratados internacionales, no hay entonces inconstitucionalidad en ello, (además, es difícil concebir una ley constitucional que fuera inconstitucional) pero sí existe contradicción con el artículo 72 letra F, pues como los tratados comerciales regulan la misma materia que las leyes federales, generalmente hacen modificaciones a ellas, y el procedimiento seguido para su implementación no es el mismo. Resumiendo, los problemas de legalidad se presentan porque:

- 1) Los tratados internacionales producen el mismo efecto que las leyes federales pero solo son aprobados por el Senado. Esto es contrario al artículo 72 de la Constitución, y aunque obviamente una norma constitucional no puede ser inconstitucional, queda claro que la aprobación que hace el Senado contradice el concepto de autoridad formal de la ley, el cual pretende asegurar que todas las normas sean formalmente válidas en su expedición.
- 2) No tan solo producen el mismo efecto que una ley, sino que las reforman. Al suscribir un tratado se pretende modificar –vía acuerdo internacional- las leyes vigentes y positivas, pues en eso consisten las ventajas del tratado: dar a algunos socios preferidos lo que no se da a los demás. Sino fuera así, los tratados perderían sentido, pues bastaría que el Estado modificara por sí solo su ley interna favoreciendo a todas las naciones. Se trata por lo tanto, de establecer excepciones a la regla general.
- 3) Para modificar las leyes del país es necesario seguir el mismo trámite que el idóneo para su creación, ello no ocurre cuando se modifican las leyes vía tratados, pues éstos son aprobados solo por el Senado. En otro caso, cuando una ley reforma a otra, debe pasar por ambas cámaras como lo hizo la ley reformada. La aprobación de tratados solo por el Senado es contrario al espíritu del artículo 72 letra F de la Constitución.

¹⁰⁹ Jay, John., Ob cit.

- 4) La propia Constitución faculta a la Cámara de Diputados para conocer primero sobre las iniciativas de leyes en materia de contribuciones. Los tratados comerciales tienen una fuerte intención de eliminar aranceles (al fin y al cabo contribuciones, al comercio exterior). En el caso del TLCAN y del GATT 1994 por ejemplo, parte medular es la modificación de las políticas arancelarias. Sin embargo, la Cámara de Diputados no pudo intervenir en este caso para conocer primero de las leyes en materia tributaria que irían a regir para Estados Unidos y Canadá, pues se establecieron en un tratado. Más del 80% de las contribuciones por comercio exterior provienen del TLCAN, ¿qué importancia pueden tener las demás que fije el Congreso para el resto de los países?
- 5) No existen razones jurídicas de fondo que expliquen por qué en 1874 y hasta la fecha, se ha otorgado la facultad de aprobar los tratados internacionales al Senado. Tal decisión obedeció a cuestiones políticas, no se advirtieron los problemas de legalidad que se presentarían más adelante.

Cuando una norma afecta la legalidad del sistema, generalmente se afectan otros aspectos de hecho, que respaldan los principios jurídicos. Es decir, existen razones para vigilar que los principios y reglas constitucionales se apliquen, porque de no ser así, se alteran valores de la sociedad. La ilegalidad per sé no es un problema, sino que los provoca. Uno de ellos precisamente es el de legitimidad. Al no aprobarse los tratados por ambas cámaras ocurre lo siguiente:

- 1) Las leyes que rigen en el país en materia de comercio internacional, no están respaldadas debidamente por la representación popular. La Cámara de Diputados, encargada de representar los intereses del pueblo, no puede intervenir en la aprobación de leyes que se desprenden de tratados internacionales.

- 2) Las modificaciones a las leyes federales –consecuencia de los tratados- tampoco son consentidas por los órganos de representación popular. El principio de autoridad formal de la ley, precisamente lo que busca es que solo quien pueda crear una ley pueda modificarla, pues de otro modo se amenazan los intereses nacionales.
- 3) Al ordenar el artículo 72 primer párrafo que se deben discutir en ambas cámaras los proyectos de ley es para lograr un mayor cuidado en la elaboración y expedición de normas que afectarán a los mexicanos. Dos órganos que revisen las leyes y les hagan observaciones son por fuerza, más seguros que uno solo. Si los tratados se analizaran en ambas cámaras el margen de error o de afectación indebida a los intereses nacionales sería menor, como en el caso de las expropiaciones.¹¹⁰
- 4) Las leyes que rigen el comercio internacional cada vez menos, serán expedidas unilateralmente por un Estado. En materia de mercado internacional de bienes y servicios, el derecho positivo no será más el que decida libremente un país, sino el que logre acordar con las demás naciones. Así, las normas que deriven de un tratado no tendrán la legitimidad suficiente si solo se aprueban por los representantes de las entidades federativas. Es necesario que los representantes del pueblo, quienes están más interesados en las cuestiones que directamente afectan a los individuos, tengan participación en estas leyes.
- 5) Por volumen de transacciones, resulta paradójico que el mayor número de actos jurídicos que se realizan en un país se regulen por leyes que no fueron aprobadas por el Congreso. El acto de comercio domina por mucho el ámbito de la contratación privada sujeta al derecho civil, y más aún, el acto de comercio internacional es predominante sobre los actos de comercio locales. Los tratados

deben ser aprobados por ambas cámaras, pues de lo contrario, se amplía el espectro de operaciones que se sujetan a derecho positivo carente de representación popular.

- 6) Se anula el poder de representación que tiene la Cámara de Diputados cuando el Ejecutivo envía leyes al Congreso y luego las cambia solo con la participación del Senado. Pudiera darse el caso, que el Ejecutivo accediera a iniciar una norma de comercio exterior en determinado sentido y luego, cambiarla a cada caso particular vía tratados internacionales. Ejemplo, el Congreso y en particular la Cámara de Diputados presionan al Ejecutivo a establecer un arancel de 25% sobre un bien determinado. El Presidente accede y envía su iniciativa de reforma a la Ley del Impuesto General de Importación, y entra en vigor tal disposición. Días después, el Presidente celebra un tratado internacional con los países exportadores de ese bien para eliminar el arancel de 25% y volverlo tasa cero. Este tratado, lo aprueba el Senado, quien por cierto en toda su historia, jamás ha negado la aprobación a un tratado internacional. ¿Qué ocurre con los intereses de la población en ese caso? ¿No queda la Cámara de Diputados en total indefensión para impedir la modificación a la Ley respectiva, vía un tratado? ¿No serían las normas de ese tratado ilegítimas? Esos y otros problemas se resolverían si los tratados debieran aprobarse por las dos cámaras, como cualquier otra ley.

En conclusión, cuestiones graves pueden darse con el sistema actual de aprobación de tratados, de hecho, los casos explicados en esta tesis en el capítulo 4 muestran que esto es cierto, que ocurrió y que puede volver a ocurrir.

¹¹⁰ Ver Capítulo 4, parte I, inciso B de esta tesis.

V.- Correcta Ubicación de la Facultad del Senado para Aprobar los Tratados Internacionales.

Esta tesis tiene el propósito fundamental de proponer que la facultad conferida al Senado en 1874 para aprobar los tratados internacionales regrese al Congreso General. Con esta decisión, se resolverían los problemas de legalidad y legitimidad analizados a lo largo de este trabajo. Además, se daría fin a más de 125 años de colusión infundada entre el Senado y el Ejecutivo para celebrar con muy pocas restricciones tratados internacionales que afectan sustancialmente a todo el país. Ya se ha dicho, el TLCAN es un ordenamiento que reformó drásticamente la estructura económica, social, jurídica, cultural y política de México. Lejos de discutir en este trabajo si el TLCAN es o no benéfico para el país, se debate sobre la solidez del sistema jurídico mexicano. En mi opinión, se debe pensar que las disposiciones constitucionales existen para la seguridad nacional, independientemente de las calidades accidentales en las personas que dirigen al país. El Constituyente de 1857 y el de 1917 crearon un sistema legal destinado a proteger los intereses de la población, dictaron normas que histórica y dialécticamente consideraban necesarias para la vida del país. Pensaron en ese entonces, que los hombres que ocuparan cargos públicos no serían perfectos y que debía dotarse a la República de los mecanismos necesarios para asegurar que los valores que defiende el Estado fueran vigilados lo mejor posible. Uno de esos mecanismos es el principio autoridad formal de la ley. Con base en éste, las leyes y sus reformas deben seguir el mismo procedimiento para su implementación, porque de lo contrario, se estaría permitiendo que entraran en vigor leyes o reformas que no hubieran sido supervisadas adecuadamente. Lo importante para el Constituyente no era si esas normas serían buenas o malas, sino que el procedimiento para que entraran en vigor fuera lo suficientemente seguro y representativo, como para

volver a todos responsables de esas leyes. La capacidad personal y accidental de quien las propusiera no sería la única determinante en su resultado.

Esta tesis se refirió específicamente a los tratados sobre comercio exterior porque ello constituye el mejor ejemplo de cómo un acuerdo internacional de la importancia de TLCAN puede afectar las normas internas. El derecho positivo en materia de comercio internacional y todas las leyes que se le relacionan, no es ya el que unilateralmente expide un Estado de manera libre, incondicional y soberana, sino el que proviene del consenso multinacional. Las demás naciones extranjeras, tanto como nuestro país, concurren a formar leyes que serán derecho positivo en México, que incluso llegarán a desplazar a los ordenamientos locales. Sin embargo, estas leyes no son aprobadas por el órgano instituido para la creación de normas: el Congreso. Como se analizó en los capítulos 2, 3 y 4 existe una afectación seria a la legalidad y la legitimidad cuando se aprueban tratados solo por el Senado, y se generan muy pocos beneficios. La doctrina e incluso el legislador, han omitido históricamente una razón jurídica de fondo que respalde el por qué solo el Senado y no todo el Congreso apruebe los tratados. Por misteriosa tradición de más de 125 años, se ha concedido tal facultad al Senado y ahora, cuando la democracia parece iniciarse en México el asunto toma mayor relevancia. Todo apunta a que la Cámara de Diputados y el Senado (aunque éste último continúa siendo dominado por el partido oficial) sean cada vez más, verdaderos órganos de contrapeso y vigilancia de los actos del Ejecutivo. Quizás hace 20, 30 o 100 años no era importante cuantos trámites debían seguir las normas para entrar en vigor, pero hoy con la nueva pluralidad, esto es importante. La facultad de aprobar los tratados internacionales debe volver al Congreso General.

Conclusiones.

- 1) Los tratados internacionales y en particular, los de libre comercio, modifican el derecho doméstico. Dado que el comercio internacional es una materia reservada expresamente para la Federación, los tratados y acuerdos internacionales hacen excepciones a leyes federales para poder cumplir con su objetivo de otorgar beneficios a los Estados parte.
- 2) La aprobación exclusiva que hace la Cámara de Senadores a los tratados internacionales es contraria al principio de autoridad formal de la ley, consagrado en el artículo 72 letra F el cual establece que para la modificación de una ley debe seguirse el mismo procedimiento legislativo que el llevado a cabo para su formación. Por lo tanto, si un tratado internacional modifica una ley federal, el procedimiento idóneo para volverlo derecho positivo debiera ser la aprobación por el Congreso.
- 3) La aprobación del Senado de los tratados internacionales de libre comercio atenta también contra un principio básico de nuestro sistema jurídico: la función legislativa no puede desempeñarse por una sola cámara. Por ende, el Senado, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados, no tiene atribución para expedir leyes. Los tratados internacionales son, de acuerdo a la propia Constitución, Ley Suprema, y constituyen el único caso en que una ley de ese rango no es aprobada por el Congreso General.
- 4) La aceptación expresa que hacen algunos ordenamientos en el sentido de permitir que sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales en que México sea parte, se aplicarán las normas federales, es irrelevante para la positividad de los

tratados, pues aun y cuando no existieran tales disposiciones, el tratado podría aplicarse plenamente dado que surgen de fuentes jurídicas diversas.

- 5) Por más de 125 años el sistema federal mexicano ha otorgado -por misteriosa tradición, una facultad al Senado sin que exista previamente una razón jurídica de fondo. La facultad analizada en esta tesis pasó de generación en generación sin haberse discutido a cuidadosamente. La sola repetición del texto hizo ver esta situación como normal y legal. A pesar de haber sido aceptada por cada una de las legislaturas siguientes a la del 13 de noviembre de 1874, la facultad de aprobar tratados internacionales no debió haberse ni incluido ni aprobado sin que previamente se demostraran razones jurídicas de fondo que justificaran tal medida.

La participación del Congreso General garantiza:

- 6) Una verdadera vigilancia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en la celebración de tratados, que no se reduzca a la aprobación del texto, sino que otorgue al Congreso la facultad y obligación de intervenir en las diferentes etapas para volver derecho positivo los acuerdos internacionales. Esto asegura un cuidadoso análisis del tratado, ya que el texto y las circunstancias que implica tal acuerdo son revisadas por un mayor número de personas.
- 7) Una mayor tutela en los intereses de la población y de las entidades (si es que son diferentes). La suerte del tratado dependería de la estructura permanente en la creación y expedición de tratados internacionales.
- 8) La no concentración de poderes en el Presidente. En México, el Ejecutivo tiene plenos poderes para negociar, suscribir y enviar a los senadores su propuesta, sin más

limitación que la que le pueda imponer el Senado. Este, por la forma en que interviene, carece generalmente de información, pues está ausente durante todo el procedimiento contractual. La propuesta de esta tesis es tan solo el comienzo de muchas medidas que deberían adoptarse para asegurar la protección a los intereses de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

Tena Ramírez, Felipe
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa.
Edición 22
México 1993

Burgoa Orihuela, Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa
9ª edición
México 1994

Sánchez Bringas, Enrique
Derecho Constitucional
Ed. Porrúa
3ª edición
México 1998.

El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX.
J. A. C. Grant.
Tomo I.
Publicaciones de la Facultad de Derecho.
México 1957.

El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX.
Mario de la Cueva.
Tomo II
Publicaciones de la Facultad de Derecho.
México 1957.

Rodríguez, Ramón.
Derecho Constitucional.
Original, Edición del Colegio Militar 1875
Publicado por la U.N.A.M. 1978

Ruiz, Eduardo.
Derecho Constitucional
Escuela Nacional de Jurisprudencia
2ª edición 1902
Publicado por la U.N.A.M 1978.

Hamilton, Madison, Jay
El Federalista
Fondo de Cultura Económica
2ª edición en español
México 1957

Diccionario Jurídico Mexicano
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Ed. Porrúa
Universidad Nacional Autónoma de México
México 1993.

Madrazo Cuéllar, Jorge.
Reflexiones Constitucionales.
Ed. Porrúa
México 1994.

Garza García, César Carlos.
Derecho constitucional Mexicano.
Mc Graw Hill
México 1997

Arteaga Nava, Elisur
Derecho Constitucional
Oxford University Press
México 1998.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917
44ª Sesión Ordinaria
México 1960.
Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la
Proclamación de la Independencia Nacional y el Cincuentenario de la Revolución
Mexicana.

Tratado de Libre comercio de América del Norte
Ed. Porrúa
Texto Oficial
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Smith, Peter H.
Talons of the Eagle: Dynamics of the U.S. and Latin American Relations
Oxford University Press
New York, 1996.

Contreras Vaca, Francisco José
Derecho Internacional Privado
Parte Especial
Oxford University Press
México 1998.

Ortiz Ahlf, Loreta
Derecho Internacional Público
Ed. Harla
2ª edición.
México 1993.

Ortiz Ahlf, Loreta. Vazquez Pando, Fernando.
Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
Ed. Themis.
Primera edición
México 1994.

Tendencias Actuales del Derecho
Derecho de la Integración Económica
Kaplan, Marcos Cap. XI
Las Tendencias Actuales del Derecho
Gordillo, Agustín cap. XVIII
Tendencias Actuales en la Propiedad Intelectual
Bercovitz, Alberto Cap. V
Fondo de Cultura Económica
UNAM, México 1995.

De la Cueva, Mario
La Idea del Estado
Ed. UNAM/Fondo de Cultura Económica
4ª edición
México 1994.

Basave Fernández del Valle, Agustín
Filosofía del Derecho Internacional
Ed. UNAM
1ª edición
México 1989

Ovalle Favela, José
Derecho Procesal Civil
Ed. Harla
7ª edición
México 1995

Ley sobre la Celebración de los Tratados.
2 de enero de 1992.

Krugmann, Paul
Economía Internacional
Ed. Mc Graw Hill
EUA 1997

Dornbusch, Rudiger
Macroeconomía
Ed. McGraw Hill
México 1996.

Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo.
5ª edición.
México 1952.

Aguilar Alvarez, Guillermo.
Marco Jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
La Modernización del Derecho Mexicano.
pp601- 631.

Acosta Romero, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo.
Libro Tercero, Capítulo III.
12ª edición.
Ed. Porrúa.
México 1995.

Rodríguez Lobato, Raúl.
Derecho Fiscal, Cap. 19 y 20.
Ed. Harla.
2ª edición.
México 1995.

Sachs, Jeffrey D.
Larraín, Felipe
Macroeconomía: en la Economía Global
Ed. Prentice Hall
México 1994.

Otras fuentes:

- 1) INEGI, página de internet
- 2) Gaceta de Economía del ITAM: suplemento de Política Monetaria.
Otoño 1997.
- 3) Whitaker , Arthur. The Western Hemisphere Idea. Ed. Cornell University Press.
- 4) NAFTA Agenda. United States Congress.
- 5) Smith, Peter H. The Politics of Inttegration: Guideliness for Policy.
Miami 1993.
- 6) "Asimetría en el Congreso". Valades, Diego. Excélsior. Sección Principal. Página 9.
Marzo 27 de 2000.

IMPRESOS GRACE

ENCUADERNACION
LIBROS Y TESIS
PROFESIONALES
CAPTURA E IMPRESION LASER

SRA. GRACIELA GALLEGOS

PORTAL DE SANTO DOMINGO # 10
DESPACHOS 2 Y 3
CENTRO HISTORICO, MEXICO, D.F.

 **521-06-36**