QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS, Y DE LA LEY SOBRE LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENA CORONA VALDÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

El procedimiento para incorporar a nuestro sistema normativo los tratados internacionales en materia económica y comercial, en el cual no interviene la Cámara de Diputados, incide de manera directa en el contenido de las disposiciones presupuestales –atribución exclusiva de esta Cámara-, así como en el relativo a la legislación tributaria –cuya Cámara de origen es precisamente la de Diputados-, termina por afectar de una u otra forma lo ya dispuesto en la legislación mexicana en estos rubros, o en su defecto, vulnerando las obligaciones contenidas en el instrumento internacional, sujetando a nuestro país a una serie de sanciones económicas y menoscabando su imagen en el ámbito internacional.

Argumentación

En el ámbito internacional se ha desarrollado una tendencia global que le confiere cada vez más importancia al derecho internacional y, en consecuencia, a los compromisos que se asumen voluntariamente como resultado de la celebración de tratados internacionales en distintas materias. Este enfoque ha contribuido a la creación de organizaciones internacionales que intervienen en conflictos que se originan por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en estos instrumentos internacionales.

En este contexto, la Organización Mundial del Comercio (OMC) –única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países-, se conduce de acuerdo a lo dispuesto en los Acuerdos de la OMC, que provienen de las negociaciones y la firma de la mayoría de los países que participan en el comercio mundial, y la ratificación de sus respectivos parlamentos.

En este orden de ideas, los Acuerdos de la OMC tienen por objeto ayudar a los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores a desarrollar sus actividades, permitiendo que los gobiernos alcancen objetivos sociales y ambientales; y estableciendo las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos. [1]

Adicionalmente, estos Acuerdos comerciales imponen límites sobre leyes nacionales que afectan a empresarios extranjeros, pues por medio de obligaciones prohíben ciertas medidas tanto legislativas como reglamentarias.

Entre los principales Acuerdos que administra la OMC se encuentran:

- Acuerdo sobre la OMC:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y 19 más acuerdos sobre varios aspectos del comercio de mercancías contenidos en el anexo 1A.

- Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).

- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC).

- Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD).

Ahora bien, como miembro de la OMC desde el 1de enero de 1995, México es mantiene constantes negociaciones de acuerdos comerciales con los gobiernos de otros países.

No obstante lo anterior, los países en desarrollo como el nuestro se encuentra ante constates problemas de aplicación; especialmente en cuanto a hacer disposiciones más precisas sobre la obligatoriedad de esta materia, pues los países tienen la obligación de cumplir con lo pactado en tratados, de conformidad al principio *pacta sunt servanda* ; no obstante, en caso de incumplimiento, generalmente se olvida que el gobierno federal es responsable y que puede ser sujeto a la jurisdicción de estos tribunales internacionales, que si bien no pueden forzar coactiva a su cumplimiento, sí pueden aplicar o decidir sobre las sanciones permitidas en el tratado y en congruencia, imponer sanciones económicas que pueden perjudicar más gravemente a economías no desarrolladas como la nuestra.

Lo anterior, en función al diseño de nuestro sistema nacional en materia internacional, los tratados internacionales tienen efecto automáticamente, pues al celebrarse por el Ejecutivo Federal y ratificarse por el Senado, forma parte del derecho nacional; lo cual, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo considerado en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Supremacía constitucional se conforma por Constitución, Tratados internacionales, leyes federales de carácter general, Ley Federal y Ley estatal.

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con ésta, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados."

En consecuencia, al formar parte del derecho nacional, si la legislación o los jueces contradicen lo establecido por los Acuerdos de la OMC se puede considerar una disposición inconstitucional y litigar ante los tribunales mexicanos, pero también constituye una violación a una obligación internacional, por lo que distintos países pueden acudir ante los órganos jurisdiccionales que conforman a la OMC como el grupo especial, órgano de solución de diferencias y el órgano de apelación.

Adicionalmente, merece la pena recalcar que no es sólo el texto del tratado lo que es vinculante para nuestro país, sino la jurisprudencia también lo es en ciertos casos, pues atribuyen un contenido o interpretación específica al propio contenido del tratado.

Asimismo, la OMC es un lugar al que los gobiernos Miembros acuden para tratar de resolver los problemas comerciales que tienen unos con otros. En este sentido, México ha sido demandado en catorce disputas comerciales, [2] entre las que destacan por tener una litis estrictamente relacionada al contenido de la legislación federal, las siguientes diferencias:

1. México-Medidas en materia de legislación aduanera (diferencia DS53)

El 27 de agosto de 1996 las comunidades europeas alegaron que la **legislación aduanera** de nuestro país infringía el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT.

2. México-Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de Estados Unidos (diferencia DS101)

El 4 de septiembre de 1997, Estados Unidos alegó infracciones al Acuerdo Antidumping, con relación a una medida antidumping definitiva sobre las importaciones del jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de este país. El grupo especial de la OMC constató que las actuaciones por parte de México eran incompatibles con el Acuerdo Antidumping. En consecuencia se le recomendó poner su medida en conformidad con las obligaciones que le imponía el Acuerdo Antidumping.

3. México-Medidas que afectan al comercio de cerdos vivos (diferencia DS203)

El 10 de julio de 2000, Estados Unidos señaló que la medida antidumping definitiva adoptada por México el 20 de octubre de 1999 sobre las importaciones de cerdo para abasto (mercancía clasificada en la fracción

arancelaria 0103.92.99 de la tarifa de la **Ley del Impuesto General de Importación),** originarias de Estados Unidos era incompatible con las obligaciones que incumbían a México en virtud del Acuerdo General sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF); el Acuerdo sobre la Agricultura; el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); y el GATT de 1994.

4. México-Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones (diferencia DS204)

El 17 de agosto de 2000, Estados Unidos solicitó a la OMC la celebración de consultas con México en relación con los compromisos y obligaciones contraídos por ese país en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) con respecto a los servicios de telecomunicaciones básicas y de telecomunicaciones de valor añadido. Estados Unidos alegaba, entre otras cosas, que México había **promulgado y mantenido leyes, reglamentos, y otras medidas que denegaban o limitaban los compromisos de acceso a los mercados.**

5. México-Medida antidumping provisional sobre los transformadores eléctricos (diferencia DS216)

El 20 de diciembre de 2000, Brasil alegó que medida antidumping provisional sobre los transformadores eléctricos de potencia superior a 10.000 kilovatios clasificados en la partida arancelaria 8504.23.01 de la **Ley del Impuesto General de Importación,** exportados por Brasil, y adoptada por México el 17 de julio de 2000, era incompatible con las obligaciones que incumbían a México en virtud del Acuerdo Antidumping y el GATT de 1994.

6. México-Medidas que afectan a las importaciones de fósforos (diferencia DS232)

El 17 de mayo de 2001, Chile solicitó la celebración de consultas con México en relación con una **serie de leyes** y reglamentos de ese país que presuntamente constituían obstáculos innecesarios a la importación de fósforos chilenos. Según Chile, en virtud de estas leyes y reglamentos, en México se había determinado que los fósforos constituían un producto explosivo y peligroso, debido a una confusión entre el elemento químico "fósforo" con el producto "fósforos (o cerillos) de seguridad". Como resultado, los fósforos chilenos habían estado sujetos al control de la Secretaría de Defensa Nacional y, por tanto, a una serie de requisitos en materia de embalaje, internación, desaduanamiento, transporte y almacenamiento, aplicables a explosivos y otras sustancias peligrosas, con el propósito de otorgar una protección a la industria mexicana. Según Chile, estas medidas eran incompatibles, con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; y el GATT de 1994.

7. México-Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz (diferencia DS295)

El 16 de junio de 2003, Estados Unidos solicitó la celebración de consultas con México con respecto a sus medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz blanco grano largo, y con respecto a determinadas disposiciones de la **Ley de Comercio Exterior de México y su Código Federal de Procedimientos Civiles.** Estados Unidos alegó que estas medidas eran incompatibles con las obligaciones de México en virtud del GATT de 1994, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobe Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC).

8. México- Medidas determinadas de fijación de precios para la valoración en aduana y para otros efectos (diferencia DS298)

El 22 de julio de 2003, Guatemala solicitó la celebración de consultas con México en relación con **determinadas normas, procedimientos y prácticas administrativas aduaneras** mexicanas que imponen precios oficialmente establecidos para la valoración en aduana y para otros efectos. Guatemala también cuestionó la práctica de las autoridades mexicanas de exigir un depósito o fianza para garantizar la observancia de estos precios oficialmente establecidos.

En opinión de Guatemala, las normas, procedimientos y prácticas administrativas aduaneras mexicanas en cuestión son incompatibles con las obligaciones de México en virtud del GATT de 1994; el Acuerdo sobre Valoración en Aduana; el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre la OMC.

9. México-Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas (diferencia DS308)

El 16 de marzo de 2004, Estados Unidos solicitó la celebración de consultas con México en relación con determinadas **medidas fiscales** impuestas por México a los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña por considerarlas incompatibles con el GATT de 1994.

Estas medidas establecían un **impuesto** del 20 por ciento sobre los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña ("impuesto sobre las bebidas"), impuesto que no se aplica a las bebidas para las que se utiliza azúcar de caña; y un **impuesto** de 20 por ciento sobre la comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución de refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña ("impuesto sobre la distribución").

El 7 de octubre de 2005, el Grupo Especial constató que estos impuestos **eran incompatibles con el GATT de 1994.** El 6 de marzo de 2006, el órgano de apelación confirmó que las medidas de México no constituyen medidas para "lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos" en el sentido del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 dado que esa disposición no permite a los miembros de la OMC adoptar medidas que tengan por objeto lograr la observancia por otro miembro de las obligaciones internacionales de ese otro miembro.

El 22 de junio de 2006, Estados Unidos informó al OSD de que los debates entre las partes no les habían permitido llegar a un acuerdo sobre el plazo prudencial para que México cumpliera las recomendaciones y resoluciones del OSD. Por lo tanto, solicitó que ese plazo se determinara mediante arbitraje vinculante. El 3 de julio de 2006, México y los Estados Unidos informaron al OSD que habían decidido de común acuerdo que el plazo prudencial para el cumplimiento por México de las recomendaciones y resoluciones del OSD sería de 9 meses y 8 días, por lo que expiraría el **1 de enero de 2007. Sin embargo, si el Congreso de México promulgara disposiciones legislativas entre el 1 de diciembre y el 31 de diciembre de 2006, el plazo prudencial sería de 10 meses y 7 días, por lo que expiraría el 31 de enero de 2007.** Por este acuerdo, Estados Unidos retiró su solicitud de arbitraje. El 23 de enero de 2007 México informó al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) que había cumplido sus obligaciones al retirar la medida objeto de esta diferencia.

Lo anteriormente señalado, sirve a manera de ejemplo, para mostrar cómo la legislación que emana del Congreso de la Unión puede afectar directamente las relaciones comerciales y obligaciones que México se ha obligado a cumplir; y, cómo el propósito primordial del sistema de la OMC ha sido contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin que se produzcan efectos secundarios no deseables, debido a la importancia que guarda para el desarrollo económico y el bienestar.

Lo anterior, necesariamente conlleva, en parte, a la eliminación de obstáculos, así como a buscar que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en las distintas partes del mundo, para que así puedan confiar y tener certeza de que las políticas no experimentarán cambios abruptos, sino por el contrario, sean normas transparentes y previsibles; pues debido a que las relaciones comerciales conllevan a menudo intereses contrapuestos, los acuerdos, incluidos los negociados laboriosamente en el sistema de la OMC, tienen muchas veces que ser interpretados.

La forma más armoniosa de resolver estas diferencias es mediante un procedimiento imparcial basado en un fundamento jurídico convenido. Ese es el propósito del sistema de solución de diferencias integrado en los Acuerdos de la OMC.

En este sentido, cuando los países han tenido que hacer frente a obstáculos al comercio y han querido que se reduzcan, las negociaciones han contribuido a abrir los mercados al comercio. Sin embargo, la labor de la OMC no

se circunscribe a la apertura de los mercados, y en algunos casos sus normas permiten mantener obstáculos comerciales, por ejemplo para proteger a los consumidores o para impedir la propagación de enfermedades.

En este contexto, el papel de México se circunscribe a la creación de una legislación compatible a los estándares internacionales en materia comercial, por lo que es indispensable que la Cámara de Diputados como órgano legislativo integrante del Congreso de la Unión participe activamente en el procedimiento de celebración de tratados internacionales en esta materia.

Lo anterior en función a que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión –ambas Cámaras– a establecer contribuciones sobre comercio exterior y legislar una serie de normas que necesariamente tienen efectos en los compromisos que México ya ha adquirido y en los que se puedan adquirir a futuro.

Asimismo, al ser la Cámara de Diputados a la que constitucionalmente se le atribuye la facultad exclusiva de legislar en materia presupuestaria y como Cámara de origen para la formación de las leyes o decretos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, es imprescindible que se encuentre facultada para participar en el proceso de aprobación de un tratado internacional que indiscutiblemente tendrá efectos tanto en materia presupuestaria, comercial, arancelaria y en general de carácter fiscal o tributaria.

Fundamentación

Artículos 71, fracción II, 72, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3, numeral 1; fracción I del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 72, 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2, 4 y 5 de la Ley para la Celebración de Tratados; y los artículos 1, 5, 7, 9, 10, 11 y 12, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica

Primero. Se modifican los artículos 72, inciso H; 76, fracción I, segundo párrafo; 89, fracción X y se adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73, todos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A a G...

H. La formación de las 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**; y en el caso de aprobación de tratados internacionales en materia comercial o económica,** todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Artículo 73. ...

I a XXIX-O. ...

XXIX-P. Para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba en materia económica y comercial, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre ellos.

XXX. ...

Artículo 76. ...

I. ...

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **excepto cuando versen sobre asuntos comerciales o económicos;**

II. a XII. ...

Artículo 89. ...

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado, **a excepción de aquellos que versen sobre asuntos comerciales o económicos que serán sometidos a la aprobación del Congreso de la Unión.** [...]

XI. a XX...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . Se derogan todas disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

Tercero. Se modifican los artículos 2, 4 y 5 de la Ley para la Celebración de Tratados para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. ...

De conformidad con la fracción I del artículo 76 **y la fracción XXIX-P del artículo 73** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado **o el Congreso de la Unión;** y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II a III...

IV.- "Aprobación": el acto por el cual el Senado **o el Congreso de la Unión** aprueba los tratados que celebra el presidente de la República.

V a VIII...

Artículo 4o. Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados que se sometan a consideración del Congreso de la Unión para los efectos de la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución, se remitirán a la Cámara de Diputados para su discusión y se sujetarán al trámite establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda.

Artículo 5o. La voluntad de Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado **o el Congreso de la Unión** del tratado en cuestión.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

Tercero. Se modifican los artículos 1, 5, 7, 9, 10, 11 y 12 de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, para quedar como sigue:

Artículo 1. Esta ley es de orden público y tiene como objeto reglamentar el artículo 93 de la Constitución General de la República en materia de las facultades constitucionales del **Congreso de la Unión** de requerir información a los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás materias a que se refiere este ordenamiento cuando se relacionen con las anteriores.

Artículo 5. Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, **la Cámara de Diputados** , a través de las comisiones competentes, requerirá un informe a las Secretarías de Estado y a cualquier organismo de la administración pública federal que represente a México sobre el inicio de negociaciones formales de un tratado.

...

I. a III. ...

...

Artículo 7. La Cámara de Diputados con base en la información a que se refiere el artículo anterior, emitirá, si lo considera necesario, un punto de acuerdo relativo al contenido del informe.

Artículo 9. Para la aprobación de algún tratado ya firmado deberá someterse a la **Cámara de Diputados** junto con los siguientes documentos:

I. a VI. ...

Artículo 10. Para la aprobación a que se refiere el artículo anterior de la presente ley, **la Cámara de Diputados** o, en su caso, la Comisión Permanente deberán turnar el tratado a las comisiones competentes en la sesión siguiente a la fecha en que el Ejecutivo federal lo haya sometido al **Congreso de la Unión.**

Artículo 11. Sin distinción alguna los ciudadanos y las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales podrán emitir su opinión ante el **Congreso de la Unión** .

Artículo 12 . **La Cámara de Diputados** , a través de sus comisiones, escuchará y tomará en cuenta las propuestas que le hagan llegar o que presenten los gobiernos y Congresos locales.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En el caso de que el Ejecutivo federal haya iniciado negociaciones deberá atender el requerimiento de información en los términos del artículo 5 junto con los avances de las mismas conforme a las disposiciones aplicables del artículo 6 de la presente ley.

Tercero. Se derogan todas disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 Disponible para su consulta en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm

2 Disponible para su consulta en http://docsonline.wto.org/imrd/GEN_searchResult.asp

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de febrero de 2011.

Diputada Lorena Corona Valdés (rúbrica)