

## REFLEXIONES EN TORNO AL MARCO CONSTITUCIONAL DEL "INFORME DE GOBIERNO" DEL EJECUTIVO FEDERAL

**E**n semanas recientes el país estuvo en medio de un intenso enfrentamiento entre los actores políticos en relación con la forma en la que el Presidente de la República debería cumplir con el mandato del artículo 69 constitucional, que le exige asistir a la apertura de sesiones del Congreso y presentar un informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública. Un acto que nuestra tradición política ha identificado como el "Informe de Gobierno del Presidente de la República".

El enfrentamiento de posturas sobre la interpretación, relativa a la forma en que debe realizarse dicho informe, obliga a dos reflexiones, entre muchas otras. La primera es en relación con las posturas partidistas. La segunda trata sobre la interpretación de la norma constitucional conforme a la técnica jurídica.

El debate de los actores políticos ha demostrado una enorme carencia de imaginación y técnica políticas, pero sobre todo de compromiso con la Nación. El Congreso de la Unión es el espacio natural de debate de todas las corrientes de ideología y de intereses, esa es su razón de ser y es indispensable, pero el pueblo de México espera, y exige, que ese debate agote energías y recursos; recursos, claro, que deberán encaminarse a beneficiar al país.

Ese propósito es la construcción y el fortalecimiento de las premisas fundamentales del proyecto de Nación que los mexicanos merecemos. Esa debe ser la agenda del Congreso de la Unión. Esa es la exigencia del pueblo, sobre el cual se deposita la soberanía nacional, según el artículo 39.

Es preocupante el estancamiento del debate político, como se vio en torno a la interpretación del artículo 69 constitucional hace apenas unas semanas. Es inadmisibles que la agenda de discusión del Congreso de la Unión trate sobre si el Presidente sube o no sube a la tribuna, si entrega a la entrada o al final del pasillo el informe escrito, si puede hablar o si se tiene que quedar callado. Nuestro Congreso tiene mandatos más urgentes que eso.

En cuanto a la interpretación de la norma, el artículo 69 constitucional también ha servido para mostrar una carencia de nuestra cultura jurídica, que se ve exacerbada por el nivel al que ha llegado la confrontación de las fuerzas políticas.

Esta desafortunada combinación está inmersa en un olvido; el olvido de una de las funciones primordiales del Derecho y de la ley, como la Constitución, que es una de sus herramientas fundamentales. Esa función olvidada es la que apunta que la misión del Derecho es tutelar y fomentar los hábitos de convivencia que aseguren el respeto, inhibiendo aquellos que busquen estorbarlos o destruirlos.

Toda la complejidad de la sistematización jurídica sigue ese principio, por ello, la interpretación jurídica no puede encasillarse en un ejercicio de manipulaciones lingüísticas que pretendan inducir un determinado escenario.

En consecuencia, el marco jurídico del llamado "Informe de Gobierno" sería distorsionado si se entendiese agotado en las palabras que usa el artículo 69 de la Constitución, aunque a muchos parezcan claras, en uno u otro sentido. Es necesario atender a la naturaleza de nuestro régimen constitucional de los poderes públicos. Y así, la única conclusión que se puede obtener, es que el destinatario del informe que rinde el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el pueblo de México, no el Congreso; y éste no puede impedir el cumplimiento de ese mandato constitucional, que está en la Constitución, no en beneficio del Congreso de la Unión, sino del pueblo.

El hecho de que el recinto del Congreso sea la sede para ese acto no puede llevar a distorsionar su finalidad. Sostener lo contrario sería caminar en contra del principio de soberanía popular, que no reside en el Congreso, sino en el pueblo de México, como lo ordena el artículo 39 de nuestra Carta Magna.

# Índice

## ACTUALIDAD

- 4 | BOLETÍN DE PRENSA, PRONUNCIAMIENTO DE LA BARRA
- 5 | TÉCNICAS PARA LA REDUCCIÓN DE TIEMPOS Y COSTOS EN PROCEDIMIENTOS ARBITRALES  
Herfried Wöss
- 8 | LA CONVENCION DE ESTOCOLMO, LOS CONTAMINANTES ORGANICOS PERSISTENTES Y SU RELACION CON MEXICO  
Daniel Basurto González
- 12 | REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DEL SAT EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR  
Carlos Espinosa Berecochea
- 14 | SOBRE EL INFORME DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA A LA NACION  
Clemente Valdés S.

## ENTREVISTAS

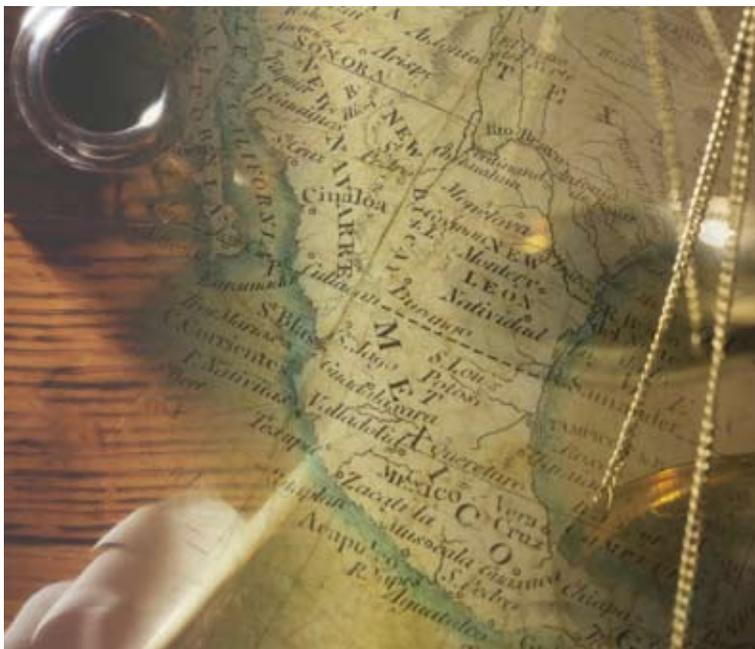
- RECIBE CELIA GÓMEZ
- 19 | PREMIO PRO BONO  
Jesús Ávila Fernández



## 8 La Convención de Estocolmo

## ARTÍCULOS

- 21 | LA SOBERANA DEPENDENCIA DE HIDROCARBUROS HACIA EL EXTRANJERO  
Claudio Rodríguez Galán
- 24 | HACÍA UNA VERDADERA REFORMA FISCAL  
Sergio A. Ramírez Martínez
- 28 | INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DELITO CONTRA EL AMBIENTE EN EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE AGUAS RESIDUALES  
Héctor Herrera Ordóñez
- 31 | LA PRUEBA DEL DERECHO EXTRANJERO  
Mauricio Atri
- 35 | EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO PARA LA EXHIBICIÓN DE PRUEBAS, EN TÉRMINOS DE LA INICIATIVA DE REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
Patricia López Padilla B.
- 38 | LOS NUEVOS MODELOS DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA CARRETERA: APOYO INDISPENSABLE A LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS  
Francisco J. Treviño Moreno
- 41 | LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA EN MATERIA FISCAL COMO UN INSTRUMENTO DE SANCIÓN AL EJERCICIO DEL DERECHO.  
Arturo Pérez Robles



# 14 Portada

## Sobre el Informe del Presidente de la República a la Nación

Clemente Valdés S.

## EVENTOS

### 45 | AGRADECIMIENTO AL LIC. CERVANTES

Jesús Ávila Fernández

### 46 | CLAUSURA DEL DIPLOMADO "CUOTAS COMPENSATORIAS, DUMPING, SUBVENCIONES Y SALVAGUARDAS"

Francisco J. Cortina y Gerardo Canseco

### 48 | Sesión del "Comité XI.

Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente" de la FIA en México

Héctor Herrera Ordóñez

### 50 | RECONOCIMIENTO

a Von Wobeser y Sierra, A.C.

### 51 | NUEVOS COMPROMISOS DE LA BARRA BUSCAN FOMENTAR LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Jesús Ávila Fernández

### 54 | PRESENCIA DE LA BMA EN EL CANAL JUDICIAL

## BOLETINES COMISIONES

### 58 | EQUIDAD Y GÉNERO

Julieta Ovalle Piedra

### 59 | ADMINISTRACIÓN DE DESPACHOS

Leopoldo Hernández Romano



### 60 | TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Guillermo Mojarro Serrano

### 61 | ARBITRAJE COMERCIAL

Francisco González de Cossío

### 61 | DERECHO MERCANTIL

Edward Martín Regalado

### 63 | DERECHO FISCAL

Arturo Pérez Robles

### 64 | JÓVENES ABOGADOS

Julieta Ovalle Piedra

### 65 | DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO FINANCIERO

Roberto Hernández García

### 66 | DERECHO AMBIENTAL

David Ricardo Martínez Montoya

### 68 | CONSTITUCIONAL Y AMPARO Y DERECHO INTERNACIONAL

Adriana Vázquez

### 69 | DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL

Carlos J. McCadden M.

## CAPÍTULOS

### 71 | CAPÍTULO JALISCO

BOLETÍN DERECHO FISCAL

Marco A. Martínez Maldonado

## 72 | OBITUARIO

### Presidente de La Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C.

Luis Enrique Graham Tapia

### Director de la Revista

Roberto Hernández García

### Director de Comunicación Social

Jorge Enrique Cervantes Martínez

### Consejo Editorial

Luis Enrique Graham Tapia, Carlos Loperena Ruiz,  
Roberto Hernández García Ricardo Lara Marín,  
Víctor Álvarez de la Torre.

### Editor

Jesús Ávila Fernández

### Diseño y Formación

Mariana de la Garma Galván

### Fotografías Interiores

Margarita López

### Impresión

Intelli Impresores, S.A. de C.V.

### Revista de La Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores  
y no necesariamente reflejan la opinión del Colegio.

[www.bma.org.mx](http://www.bma.org.mx)

## Boletín de Prensa

Ciudad de México, a 27 de julio de 2007

### Respecto de la facultad del Ejecutivo Federal para disponer de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interior

**L**a Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., da a conocer a la opinión pública su postura sobre la facultad del Ejecutivo Federal para disponer de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interior.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad y obligación del Presidente de la República de preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, de la Armada y de la Fuerza Aérea, así como de la Guardia Nacional, para preservar la seguridad interior de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en interpretación directa de la Constitución, ha sostenido que es constitucional la participación de las Fuerzas Armadas de la Unión en apoyo de las autoridades civiles para preservar la seguridad pública a fin de lograr los objetivos que la propia Carta Magna dispone; mismos que se traducen en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la propia Constitución reconoce a los gobernados.

Nuestro máximo tribunal, igualmente, ha establecido que con base en nuestro marco constitucional no es indispensable la existencia de una declaratoria de suspensión de garantías individuales para que las Fuerzas Armadas de la Unión intervengan para prevenir, remediar y eliminar o, al menos, disminuir las situaciones de violencia que se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos.

La Seguridad Pública así como la participación de las Fuerzas Armadas de la Federación como coadyuvantes de las autoridades civiles para su preservación, presupone necesariamente, según ha dicho la Suprema Corte, el respeto al Estado de Derecho, especialmente a las garantías individuales y derechos humanos de los gobernados.

Por las razones expuestas, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. expresa que, de manera excepcional, la disposición de las Fuerzas Armadas para cuestiones de seguridad interior por parte del Presidente de la República, se apega a nuestro orden constitucional. ■

# TÉCNICAS para la reducción de tiempo y costos en procedimientos arbitrales

Por: Herfried Wöss



**Se deben desarrollar destrezas para cumplir con los requisitos esenciales del proceso arbitral.**

**Realizar calendarios especiales, trabajar en arbitrajes sin audiencias y aprovechar las nuevas tecnologías resulta ahora básico.**

## Introducción

**H**oy en día más del treinta por ciento de los arbitrajes son complejos, tales como arbitrajes multi-partes y multi-contratos, o arbitrajes relacionados con contratos sofisticados, como los contratos llave en mano. De acuerdo con Allan Philip<sup>1</sup> y Albert Jan van den Berg<sup>2</sup>, el árbitro moderno requiere ciertas habilidades para el manejo de casos (“case management”), destrezas indispensables para desenvolverse, eficazmente, en un procedimiento arbitral, con la finalidad de cumplir con los requisitos esenciales del proceso y lograr que los tiempos y costos del mismo arbitraje no sean excesivos.

Las reglas y normas de arbitraje establecen los lineamientos esenciales del procedimiento, como el derecho de cada parte a tener “plena oportunidad de hacer valer sus derechos”, establecido en el artículo 1434 del Código de Comercio; sin embargo, y a falta de acuerdo de las partes, el tribunal arbitral tiene la libertad de “dirigir el arbitraje del modo que considere apropiado”, tal como lo señala el segundo párrafo del artículo 1435 del mismo Código.



<sup>1</sup> The Duties of an Arbitrator, in: The Leading Arbitrators’ Guide to International Arbitration, Juris Publishing, New York, 2004, pp. 67, 73-76.

<sup>2</sup> Organizing an International Arbitration: Practice Pointers, in: op.cit., pp. 163-184.

*El Reporte “Techniques for Controlling Time and Cost in Arbitration” provee una buena herramienta para lograr tal propósito, por tal motivo merece ser estudiado tanto por los abogados como por los árbitros antes de iniciar un procedimiento arbitral.*

Para coadyuvar al tribunal arbitral a utilizar sus facultades de “administración de caso” de manera eficaz y eficiente, y en particular para controlar el fenómeno del exceso en costos y tiempos para arbitrajes complejos, un grupo de trabajo, presidido por Yves Derains y Chris Newmark de la Comisión de Arbitraje de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara

de Comercio Internacional (“ICC” por sus siglas en inglés), recientemente publicó el reporte “Techniques for Controlling Time and Cost in Arbitration”<sup>3</sup> que contiene sugerencias y recomendaciones para los árbitros y partes involucradas en procedimientos arbitrales.

Llama la atención que, de acuerdo con el Reporte, en 2003 y 2004 el 82 por ciento de los gastos de las partes, durante el procedimiento arbitral, se generaban por la presentación del caso; es decir, por los honorarios y gastos de abogados y peritos.

Con base en el análisis de las fuentes de costos y demoras en procedimientos arbitrales, el Reporte contiene, entre otras, las siguientes recomendaciones y sugerencias:

### **Medidas** **La cláusula arbitral**

La redacción de cláusulas simples reduce el riesgo de que se presenten controversias adicionales sobre la jurisdicción del tribunal arbitral o la designación de los árbitros, entre otras.

Las cláusulas estándares, recomendadas por las instituciones arbitrales, son la mejor forma de evitar inconvenientes que retrasen el inicio del procedimiento; además, se debe especificar, de forma breve y concisa, tanto la sede del arbitraje como el derecho aplicable y el idioma.

No es recomendable incluir disposiciones relativas al procedimiento arbitral pues en algún momento podrían acarrear consecuencias inesperadas o no deseadas para las partes.

### **Selección y designación de lo árbitros**

Dado que esta selección puede retrasar el inicio del procedimiento, se recomienda el confiar a la institución arbitral la designación del tribunal arbitral, así como la determinación del número de árbitros.

Cuando las partes seleccionen a los árbitros no se deben establecer requisitos demasiado específicos en cuanto a la calificación o habilidades de los mismos, pues esto puede reducir las opciones de selección y, como consecuencia, retrasar la conformación del tribunal arbitral o inclusive poner en riesgo la ejecutabilidad del mismo laudo.

### **Inicio del Procedimiento**

Para agilizar el procedimiento, las partes junto con el tribunal arbitral deberían acordar, previamente, los siguientes aspectos del procedimiento:

- Establecer un calendario procesal apegado a la realidad,
- Limitar el número de páginas del resumen de las pretensiones de las partes o incluso dejar que sea el tribunal arbitral quien presente el resumen,
- Realizar reuniones entre las partes y el tribunal únicamente en casos estrictamente necesarios.

### **Calendario procesal**

En cuanto al calendario procesal, se recomienda que el tribunal informe que en caso de retrasos injustificados, falta de cumplimiento en los plazos o conductas no razonables, las partes serán sancionadas al momento de decidir sobre los costos del arbitraje.

<sup>3</sup> Doc. 420/535 E, ICC International Court of Arbitration, Commission on Arbitration, 8 march 2007; Véase también la presentación Power Point de la ahora Directora para América Latina de los Servicios de Solución de Controversias de la Corte Internacional de Arbitraje de la CCI, Katherine González Arrocha: “Técnicas para controlar el Tiempo y los Costos en los Procedimientos Arbitrales, Reporte de la Comisión de Arbitraje de Corte Internacional de Arbitraje de la CCI”, México, mayo 2007.

## Arbitrajes sin audiencias

No es siempre necesario realizar una audiencia de pruebas, pues, en algunos casos, el tribunal arbitral puede resolver mediante el análisis de los documentos presentados por las partes; sin embargo, de considerarse necesaria, deberá realizarse lo antes posible, pactando previamente, mediante conferencia telefónica, aspectos como la distribución del tiempo o el orden de presentación de los peritos.

## Tecnología

El uso de tecnología, como correo electrónico, videoconferencias, conferencias telefónicas o medios de comunicación informática, puede ser una herramienta importante para la reducción de gastos y costos, así como para disminuir los tiempos en el procedimiento.

## Otras medidas

En todas las etapas del proceso existen medidas que se pueden tomar para evitar demoras en el arbitraje:

## Escritos

El Tribunal arbitral debe fijar desde el principio los puntos litigiosos e identificar claramente todas las pretensiones de las partes, así como evitar repeticiones de argumentos cuando las partes ya han expresado sus posiciones. De igual forma, limitando el número de presentaciones de las partes, así como la duración de las mismas, el tribunal arbitral logrará reducir tiempos y costos del procedimiento.

## Pruebas documentales

Se recomienda establecer, previamente, un sistema de clasificación de la evidencia para facilitar la identificación de los

documentos. También se deben minimizar las solicitudes de documentos oficiales o certificados, aceptando copias o correos electrónicos y confiando en la autenticidad de los mismos, siempre y cuando dicha autenticidad no se vuelva un punto litigioso.

## Presentación de testigos y peritos

La preparación y presentación de testigos puede implicar un aumento significativo en los gastos, es por ello que los árbitros deben limitar el número de testigos, conservando únicamente aquellos que resulten esenciales para esclarecer puntos centrales del litigio.

A este respecto, se recomienda que las partes faculten al tribunal arbitral para que elija a un perito único o, de no ser posible tal acuerdo, limitar el número de peritos e informes que podrán rendir los mismos.

## Audiencias

Las audiencias elevan el costo del arbitraje, por ello resulta de vital importancia recordar que las mismas no se tienen que llevar a cabo en el lugar del arbitraje sino donde sea más conveniente para las partes. Habrá ocasiones en que incluso puedan celebrarse vía telefónica o por videoconferencia.

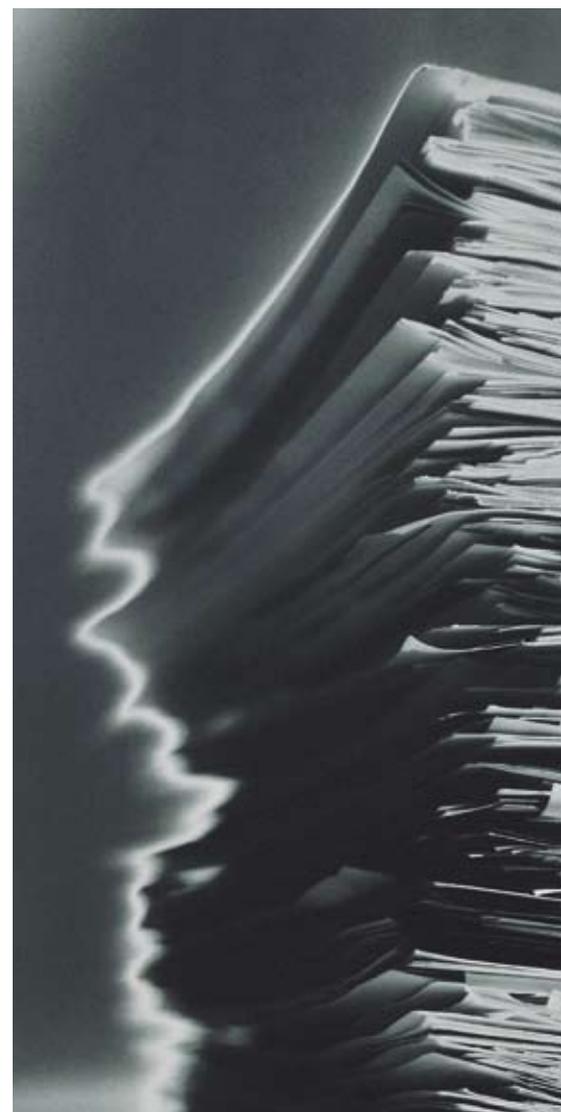
## Deliberaciones y laudos

El tribunal arbitral estará obligado a emitir su laudo conforme al plazo establecido en el calendario procesal, de esta forma las partes tendrán la seguridad de que su conflicto se resolverá en el tiempo acordado.

## Conclusión

Organizar eficaz y eficientemente el procedimiento arbitral es una habilidad esencial del árbitro y del tribunal arbitral. Dicha habilidad debe ser dirigida al control del tiempo y costos en el procedimiento arbitral, sin violar los elementos esenciales del mismo.

El Reporte provee una buena herramienta para lograr tal propósito, por tal motivo merece ser estudiado tanto por los abogados como por los árbitros antes de iniciar un procedimiento arbitral. ■





## La Convención de Estocolmo, los contaminantes orgánicos persistentes y su relación con México

Por: Daniel Basurto González

*En el Plan Nacional de Implementación se prevé la consideración de las implicaciones socioeconómicas de las medidas alternativas para lograr la reducción y eliminación de los COPs.*

**México está obligado a instrumentar procesos adecuados para el manejo de sustancias químicas peligrosas desde el 2003.**

**Se debe orientar a los generadores de Contaminantes Orgánicos Persistentes No Intencionales (COPNI) sobre las medidas de reducción o eliminación de los mismos.**

México firmó ad referendum el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP's) el 23 de mayo de 2001, fue aprobado por la Cámara de Senadores en octubre de 2002 y entró en vigor el 10 de febrero de 2003, fecha en que finalmente nació el compromiso internacional por razón del cual nuestro país se obligó a instrumentar una gestión apropiada de sustancias químicas peligrosas, aplicar efectiva y ordenadamente las disposiciones y ordenamientos legales de la materia y, por consiguiente, contar con sistemas reales de manejo y eliminación adecuados de dichos contaminantes.

### Objetivos del Convenio

Tiene como finalidad la reducción y eliminación de los 12 Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP's), nombrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como "la docena sucia".

El artículo primero dispone que, tomando en consideración el criterio precautorio consagrado en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, su objeto será el de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes.

Así, los principales compromisos adquiridos por México, una vez ratificado el convenio, son:

- I. Decretar medidas para la eliminación o restricción de la producción y uso de COP's producidos intencionalmente;

- II Eliminar adecuadamente los COP's fuera de uso, deteriorados, vencidos o prohibidos;
- III. Minimizar la generación de COP's producidos de forma No Intencional (COPNI) a través de la adopción de mejoras técnicas disponibles o mejores prácticas ambientales y<sup>1</sup>;
- IV. Elaborar un Plan Nacional de Implementación (PNI) del referido Convenio.

## “La docena sucia”

### A. Contaminantes Orgánicos Persistentes.

Producto Químico	Uso
Aldrina	Plaguicida
Clordano	Insecticida
Dieldrina	Plaguicida
Endrina	Insecticida
Heptacloro	Insecticida
Hexaclorobenceno (HCB)	Fungicida Solvente en plaguicidas
Mirex	Insecticida
Toxafeno	Insecticida
Bifenilos Policlorados (BPC)	Fluidos de intercambio térmico y aditivo
DDT	Insecticida

### Contaminantes Orgánicos Persistentes producidos de forma No Intencional (COPNI).

Dioxinas y Furanos Policlorados (PCDD/PCDF).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Son liberados de forma No intencional en procesos productivos.</li> <li>2. Se generan por la combustión incompleta o de reacciones químicas de cualquier producto que contenga cloro, entre otros, ciertos plásticos y buena parte de la materia orgánica que se encuentra en rellenos sanitarios.</li> </ol>
Bifenilos Policlorados (BPC).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si su liberación se produce de manera intencional son considerados COP's.</li> </ol>
Hexaclorobenceno (HCB).	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Cuando son liberados de manera No intencional, se consideran COPNI.</li> <li>3. Se generan por la combustión incompleta y durante la fabricación de algunos plaguicidas y otros productos químicos.</li> </ol>

Cabe aclarar que la distinción entre COP's y COPNI se realiza por la forma de liberación de la sustancia química, asimismo, el citado Convenio los diferencia por cuestiones de identificación, delimitando las medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencional y no intencional.

### C. Principales Fuentes Generadoras

De conformidad con el “Anexo C” del Convenio, las principales fuentes generadoras, son:

- A. Incineradoras de desechos, incluidas las co-incineradoras de desechos municipales, peligrosos o médicos o de fango cloacal;
- B. Desechos peligrosos procedentes de la combustión en hornos de cemento;
- C. Producción de pasta de papel utilizando cloro elemental o productos químicos que producen cloro elemental para el blanqueo;
- D. Los siguientes procesos térmicos de la industria metalúrgica:
  1. Producción secundaria de cobre;
  2. Plantas de sinterización en la industria del hierro e industria siderúrgica;
  3. Producción secundaria de aluminio;
  4. Producción secundaria de zinc.

Como fuentes secundarias, podemos señalar:

- a) Quema a cielo abierto de desechos, incluida la quema en vertederos;
- b) Procesos térmicos de la industria metalúrgica;
- c) Combustión de combustibles fósiles en centrales termoeléctricas o calderas industriales;
- d) Procesos de producción de productos químicos.

<sup>1</sup> Artículo 5 Convenio de Estocolmo.

## Principales Foros realizados en México

El esfuerzo efectuado por diversos sectores sociales con miras a lograr una adecuada difusión de la información, participación y conocimiento e investigación del tema se ha encaminado a la implementación y desarrollo de las disposiciones contenidas en el Convenio con la finalidad de obtener resultados eficaces.

Derivado de lo anterior, desde hace un par de años se han llevado a cabo diversos Foros y Talleres, como son:

1. “I Foro Nacional para difundir los Convenios de Basilea, Róterdam y Estocolmo”. agosto, 2005.
2. “II Foro Nacional sobre Sustancias Químicas” Aplicación del Convenio de Estocolmo. agosto, 2006.
3. “Foro Convenio de Estocolmo”, ¿Oportunidades o Riesgos? julio, 2007.
4. “Taller para el Establecimiento de Prioridades respecto del Cumplimiento del Convenio de Estocolmo”. julio, 2007.

### “Foro Convenio de Estocolmo: ¿Oportunidades o Riesgos?”

Hace poco más de un mes, el 4 de julio, se llevó a cabo, en las instalaciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el “Foro Convenio de Estocolmo: ¿Oportunidades o Riesgos?”, evento convocado por el Comité Nacional Coordinador que preside la SEMARNAT, en el que toma parte la Unidad Coordinadora del Plan Nacional de Implementación del Convenio, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Cámara de Comercio Internacional (ICC), entre otros.

Los objetivos del Foro versaron en informar al sector público y privado sobre las obligaciones adquiridas por nuestro país, derivadas del Convenio; de tal modo, se podría orientar a las fuentes potenciales de generación de COPNI, identificando y formulando alternativas apropiadas para eliminar o reducir su liberación, ya por materiales, productos y procesos sustitutivos o por la implementación de mejores técnicas disponibles.

En relación a los principales avances sobre la implementación del Convenio de Estocolmo en nuestro país, es pertinente señalar:

## A. Plan Nacional de Implementación.

En el contexto de la formulación del Plan Nacional de Implementación (PNI) para dar cumplimiento al Convenio de Estocolmo, se prevé la consideración de las implicaciones socioeconómicas de las medidas alternativas para lograr la reducción y eliminación de los COPs, con el objeto de familiarizar a los interesados en las metodologías disponibles y ambientalmente adecuadas para llevar a cabo la tarea; asimismo, México ha obtenido financiamiento por parte del Fondo Ambiental Mundial (GEF) para desarrollar un proyecto que le facultará a dar cumplimiento a las obligaciones que derivan del Convenio.

## B. Bifenilos Policlorados

Existen en nuestro país dos marcos de referencia para evaluar los avances en la gestión ambientalmente adecuada de los BPC's y su eliminación:

En el ámbito nacional se encuentra la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) y su Reglamento, así como la Norma Oficial Mexicana NOM-133-ECOL-2000, Protección ambiental-Bifenilos Policlorados (BPC's)-Especificaciones de manejo.

Mientras que en el ámbito internacional los convenios involucran el control de BPC's, son: Convenio de Basilea, la adhesión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, el Convenio de Róterdam y, por supuesto, el Convenio de Estocolmo.

## C. Mejores Técnicas Disponibles y Mejores Prácticas Ambientales.

Se hace un énfasis en la aplicación de medidas disponibles, viables y prácticas para la reducción de las liberaciones o de eliminación de fuentes.

Los tipos de estrategias para el control y/o eliminación de liberaciones COPNI, son: medidas voluntarias, programas de seguridad e higiene, herramientas de información, de mercado, de control y de mandato.

Como un ejemplo de las herramientas de mercado se pueden mencionar:

*México ha obtenido financiamiento por parte del Fondo Ambiental Mundial (GEF) para desarrollar un proyecto que le facultará a dar cumplimiento a las obligaciones que derivan del Convenio.*

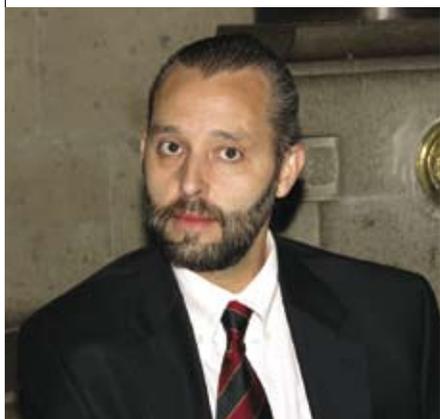
- Establecimiento de sistemas de cuotas por emisión de COPNI;
- Aplicación de impuestos a productos y servicios;
- Establecimiento de sistema de asignación e intercambio de créditos de emisión de COPNI;
- Creación de subsidios y/o estímulos fiscales asociados a la reducción y/o eliminación de liberaciones de COPNI del sector;
- Creación de subsidios y/o estímulos fiscales para el uso de MTD y MPA.

## Conclusiones

Los esfuerzos de sectores públicos, privados y académicos con la intención de informar, a través de talleres y foros, a diversos grupos sociales, constituye un elemento primordial para cumplir las metas y objetivos del Convenio.

Asimismo, se debe seguir con el trabajo de identificación de actividades a incluir en el plan de acción que corresponda, de modo que una vez establecida se prevean las implicaciones socioeconómicas y las opciones para prevención o reducción de la liberación de COP's y COPNI de fuentes fijas y difusas, previstas en el Convenio. ■





## Reformas al Reglamento Interior del SAT en materia de Comercio Exterior

Por: Carlos Espinosa Berecochea

*Si la reforma resulta las autoridades aduaneras se convertirán en coadyuvantes del sector empresarial formal, fiscalizando a quien incumpla las disposiciones y permitiendo la libre actuación de quienes las observan adecuadamente.*

Con las reformas deberán incorporarse técnicas de administración de riesgos, sistemas automatizados, programas de difusión aduanera y canales de comunicación y consulta entre autoridades y usuarios.

Dentro de las reformas al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que se espera sean publicadas en breve, se pretende privilegiar el libre flujo de mercancías que entran y salen de nuestro país, simplificando algunos procedimientos aduaneros, pero no por ello dejando a un lado el factor de riesgo inherente en dichos flujos, puesto que se aspira a que el ejercicio de las facultades de comprobación en la materia esté encaminado de una manera integral, eficiente e inteligente para verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y generar masa recaudatoria en su caso, sin contrariar el espíritu de la Convención de Kyoto sobre la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros.

Bajo esta Convención es importante que las aduanas de los diferentes firmantes incorporen: Técnicas de administración de riesgos, sistemas automatizados, programas de difusión aduanera, canales de comunicación y consulta entre autoridades y usuarios del comercio exterior e inspección previa de las mercancías, entre otras.

México pretende cumplir con los objetivos anteriores no solamente a través de una reorganización de facultades sino que estará acompañado de la consiguiente redistribución de personal, con lo que se privilegiará la especialización natural de las unidades administrativas del SAT, en el ejercicio de las facultades contenidas en el Reglamento Interior comentadas, aunado a la conveniencia de realizar al despacho

aduanero la verificación del cumplimiento de las obligaciones aduaneras y de comercio exterior, razón por la cual se pueden apreciar los siguientes cambios estructurales:

### Administración General de Aduanas (AGA)

Ejerciendo sus facultades para el debido cumplimiento de las normas fiscales controlando la entrada y salida de mercancías a través del despacho aduanero y la glosa de pedimentos.

### Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF)

Teniendo a su cargo facultades para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales a través de visitas domiciliarias, revisiones de gabinete y verificación de mercancías en transporte.

### Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC)

Tendrá a su cargo la revisión del origen de las mercancías, la parte relativa a precios de transferencia y la práctica de auditorías a grandes contribuyentes.

La redistribución de personal entre las diferentes Administraciones Locales de AGAFF se hará con base en criterios como: Mayor número de contribuyentes inscritos en el padrón de importadores mayor número de empresas con programas de fomento como Altex o IMMEX, mayor valor de importaciones, entre otros.

Con la redistribución de facultades y personal entre la AGA y la AGAFF, se pretenderá la libre y expedita circulación de mercancías de comercio exterior sin poner en riesgo su control aduanero, puesto que la AGA, dentro del despacho y a través de modernos sistemas de rayos “x” y “gamma” entre otros, y mediante la utilización de técnicas de administración de riesgos será más eficiente en la detección de fraudes aduaneros; privilegiando a aquellas empresas con un buen historial (certificadas) de las que, por lo contrario, han dado muestras de conductas anómalas.

Con lo anterior se esperan mayores resultados de la autoridad aduanera en cuanto a prácticas de subvaluación, contrabando, mercancía pirata y narcotráfico.

Una vez que la mercancía procedente del extranjero haya salido de las aduanas será responsabilidad de la AGAFF el verificar que se cumplieron con los requisitos legales en la materia, por lo que ya de manera exclusiva (conjuntamente con la AGGC respecto de los contribuyentes sujetos a su competencia) ejercerá las facultades para la verificación de la legal importación y estancia en el país de dichas mercancías, puesto que la AGA solamente las ejercerá al momento de su introducción.

Finalmente, esperemos que los resultados que se esperan obtener con la modificación al Reglamento interior del SAT den buenos frutos; de esa forma por fin contaremos con autoridades aduaneras que tiendan a fiscalizar a quien no cumpla con las disposiciones y permitan la libre actuación de la mayoría de los contribuyentes que sí observan detenidamente las mismas, convirtiéndose en coadyuvantes con el sector empresarial formal. ■





## Sobre el informe del **Presidente de la República a la Nación**

Clemente Valdés S.

*En la  
Constitución  
actual no se  
establece que  
el Presidente  
deba pronunciar  
un discurso. Su  
obligación es  
la de presentar  
un informe, así  
como tampoco  
se estipula  
la contestación  
al mismo.*

**E**n el camino de las transformaciones del sistema político mexicano, con sus cambios, sus veredas y sus vueltas, muchas veces no sabemos si en una perspectiva de largo plazo avanzamos hacia un México mejor o si, gracias a algunos retrógradas vestidos de conservadores o de revolucionarios, vamos en retroceso.

Una de las últimas manifestaciones del retroceso, en ese largo camino, se dio con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso.

Durante varias semanas un grupo de diputados y senadores de la oposición se dedicaron a buscar la manera de impedir que el Presidente de la República cumpliera con dos de las obligaciones que le señala la Constitución: asistir a la apertura de sesiones del Congreso y entregar en ella el informe de sus actividades.

Mientras eso sucedía, el Presidente de la República, varios de sus colaboradores y muchos de los legisladores de su partido, dedicaban buena parte de su actividad precisamente a lograr un acuerdo con los diputados y senadores de la oposición sobre la manera en que debía hacerse la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, de la cual, el artículo 69 de la Constitución, únicamente señala que “asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración del país”. Lo que resultó ser un desperdicio, en un momento en que se acentúa la necesidad de hacer frente a los grandes problemas nacionales.

Como puede verse, sobre el informe presidencial, la Constitución no dice una palabra más. Nada sobre ningún discurso del Presidente, nada sobre una respuesta de quien esté actuando como presidente del Congreso y, naturalmente, nada sobre preguntas de los legisladores ni sobre rendir cuentas a éstos, puesto que el Presidente de la República no

está subordinado a los órganos legislativos y el informe anual que debe rendir es un informe dirigido a la Nación, que entrega al Congreso porque de alguna manera.

Según el artículo 51 de la Constitución una parte de los legisladores (los diputados) son representantes de la Nación, mientras que los senadores, según la Constitución, no se sabe a quién representan. Asimismo, el artículo 69, sobre el informe, viene de una época en la que no existía ni la radio ni la televisión como medios para informar a la población y la circulación de los periódicos era muy limitada; por lo que resultaba natural que el Presidente presentara su informe en el Congreso, bajo el supuesto que una parte de los miembros de éste eran representantes de la población. Es evidente, sin embargo, que en un sistema democrático representativo eso no significaba que el convenido informe fuera una obligación del Presidente para con el Congreso, sino un compromiso del Presidente con la población.

Contra lo que piensan muchas personas, el sistema político mexicano no establece, ni reconoce, la supremacía de ninguno de los órganos de gobierno sobre los demás, pues aún cuando es claro que en el texto constitucional, siguiendo los lineamientos del sistema norteamericano, se buscó darle una preponderancia al Presidente de la República, correspondiendo al modelo presidencialista según la teoría constitucional. Lo que no implica que los órganos legislativos y menos aún los órganos judiciales estén o deban estar sujetos a la voluntad o a las órdenes de la persona que, como Presidente de la República, dirige la administración pública del país.

Así como es evidente que en la Constitución mexicana el Congreso no está subordinado al Presidente de la República, el Presidente tampoco está, ni debe estar, subordinado al Congreso.

Desgraciadamente, durante más de cincuenta años, el Presidente de la República en México fue algo muy parecido a un monarca absoluto: él decidía todo, él ordenaba que se aprobaran las leyes y las modificaciones a la Constitución; él, por conducto de su secretario de gobernación, aprobaba las candidaturas de la mayor parte de las personas que ganarían las elecciones a diputados y senadores, y decidía cuantos votos habían obtenido los contendientes en dichas elecciones; él designaba a los gobernadores de los Estados y aún a los presidentes municipales de las ciudades importantes; él podía convertir a un gobernador en prófugo de la justicia en cuarenta y ochos horas. De la misma forma, los diputados y los senadores eran, casi todos, empleados menores suyos permanentemente dispuestos a servirle.

Como resultado de esa triste situación, la apertura de sesiones del primer período del Congreso era una vergonzosa ceremonia de veneración al Presidente, en la cual los diputados y senadores, empleados suyos, se esforzaban en demostrar su servilismo.

A partir de esa indignidad se fue haciendo de la apertura de sesiones del Congreso un espectáculo en el cual lo que menos contaba era precisamente la apertura de sesiones, pues todo estaba orientado a glorificar al Presidente y a aplaudir lo que éste dijera. Así, se inventaron en los ordenamientos internos, y en la costumbre, varias cosas: la respuesta al informe, la ceremonia de salutación posterior y la llamada glosa del informe, las cuales no tienen ninguna base constitucional y naturalmente no son obligatorias ni para el Presidente ni para los miembros del Congreso.

Para tratar correctamente el asunto del informe es conveniente recordar algunas ideas que son la base de cualquier organización que se presenta como una república democrática representativa. La base de un sistema democrático es que el poder, el verdadero poder, la verdadera y única soberanía, reside en la población; la cual le presta partes de ese poder a sus empleados para que le sirvan.

Todas las facultades que la población les presta a distintos individuos para que lleven a cabo las muchas funciones diferentes son, naturalmente, limitadas y transitorias, y no tienen más propósito que el servicio a la población, y todos, absolutamente todos los individuos que ejercen esas facultades, son, como dice la Constitución, servidores que la población escoge, y les paga, únicamente para que le sirvan.

En una república democrática, los habitantes, es decir, los seres humanos que forman la población, son la única razón de ser de las leyes, de las instituciones y de la Constitución misma.

En un sistema democrático el verdadero poder es el poder supremo de la población. Ahora bien, como no es posible que la población ejerza directamente el gobierno en el sentido más amplio; es decir, no es posible que la población en conjunto haga directamente las leyes, ni que maneje directamente todos los asuntos y los servicios públicos, por lo que los ciudadanos escogen o eligen a quienes deben hacer las leyes y dirigir la administración pública.

Naturalmente, para evitar que por la concentración de funciones en uno, o algunos individuos, éstos se conviertan en señores

de sus propios electores, acabando los habitantes como súbditos de sus propios empleados, es necesario que la población escoja a diferentes personas para cumplir distintas funciones.

De esta manera, en los sistemas presidencialistas, como el sistema mexicano, la población designa separadamente, a través de elecciones, a quienes deben hacer las leyes y a quien debe ejecutarlas, que es lo que se conoce como la separación de poderes; aunque naturalmente esto no significa que la población haya perdido su poder o que lo entregue para que las personas escogidas hagan lo que quieran con los poderes que les han prestado de manera temporal y limitada.

De esto surgen, entre otras, dos supuestos: los individuos que ejercen las principales funciones deben ser independientes unos

de los otros, es decir, los órganos públicos principales y los individuos que los encabezan no deben estar subordinados unos a otros, aunque todos ellos deben estar subordinados a la población, que es el único soberano y el único poder verdadero en un sistema realmente democrático. De esta manera ni el Congreso debe estar subordinado al Presidente de la República, ni éste debe estar subordinado a aquel.

Así pues, en México, al igual que en otros países democráticos que aplican un sistema presidencialista, las funciones de la administración pública, de la observancia y la ejecución de las leyes, del mantenimiento de la seguridad nacional, de la dirección de la política exterior y las relaciones con otros países y, naturalmente, la función de apoyar a los órganos judiciales en el ejercicio de sus tareas, le corresponde al Presidente de la República, quien, sin duda, tiene la mayor responsabilidad personal en el gobierno del país.

Al contrario de lo que sucede en los sistemas parlamentarios, en los cuales los miembros de la legislatura escogen a los jefes del gobierno, en México el Presidente de la República, que es el jefe del gobierno y además el representante del país en las relaciones con los demás países del mundo, es electo directamente por la población, es decir su designación no proviene ni se la debe a los legisladores, diputados y senadores, y, a diferencia de cada uno de ellos, que son designados únicamente por los electores de sus Estados o distritos, el Presidente de la República es electo por la totalidad de los ciudadanos de nuestro país.

Una de las diferencias más significativas entre los legisladores y el Presidente de la República en México es que éste debe rendir un informe a la población, en tanto que los legisladores, contrariamente a lo que sucede en otros países, en los que los miembros del Congreso o del Parlamento son escogidos por los electores de sus pueblos y distritos, deben rendir informes de su actuación y consultar a los habitantes de los lugares en los que fueron electos.

En México ni los diputados ni los senadores están obligados a rendir cuentas a los votantes de las localidades en los que fueron electos, por la razón, por demás extraña, de que según la doctrina alemana, de moda en los tiempos en que se hizo la Constitución, los diputados no representan a los habitantes de los lugares en los que fueron electos, sino que son representantes de una parte "alícuota" de la totalidad de la población, igual que los miembros del consejo de administración de una sociedad anónima, pero, además, tampoco están obligados a rendir cuentas o informes a toda la población o a la Nación de la que la Constitución dice que son representantes.

El Presidente de la República, por el contrario, debe informar y rendir cuentas a los habitantes de todo el país. Esta es la razón de ser del informe presidencial.

## **En un sistema presidencialista el Presidente de la República debe informar a la población, no al Congreso**

En los sistemas parlamentarios el jefe del gobierno debe informar constantemente al parlamento sobre lo que hace, lo que no hace y porqué lo hace; es decir, le debe rendir

*En una época en la que no existía ni la radio ni la televisión y la circulación de periódicos era limitada resultaba natural que el Presidente presentara su informe en el Congreso, tomando en cuenta que una parte de sus miembros eran representantes de la población.*

cuentas al parlamento sobre el desempeño de sus funciones. Por el contrario, en los sistemas presidencialistas el Presidente no tiene esa obligación respecto del Congreso.

Esta diferencia se debe a que en los sistemas parlamentarios el jefe del gobierno no es electo por la población, por lo que en esos sistemas el jefe del gobierno le debe el cargo al parlamento, y cuando pierde el apoyo del parlamento debe dimitir; pues aún cuando formalmente es designado por el rey o por el presidente de la República (que en los sistemas parlamentarios es una persona distinta del jefe de gobierno) en realidad la proposición formal de su nombramiento se hace con el apoyo de la mayoría del parlamento, y muchas veces, cuando un partido tiene la mayoría en el parlamento, la designación recae precisamente en el líder de ese partido.

Por el contrario, en un sistema presidencialista la designación del Presidente de la República ni surge ni depende del parlamento y, por lo tanto, no tiene por que rendirle cuentas de sus funciones al mismo. Dentro del sistema presidencialista el Presidente no le debe el cargo al parlamento sino directamente a la población misma; de tal suerte que no está obligado a informar al Congreso sino a la población de la cual recibió el mandato. Es a esa población a quien debe informar de las funciones que le encarga la Constitución.

De esto se desprende una conclusión muy interesante: según la Constitución, el Presidente de la República está obligado a asistir a la apertura de sesiones del Congreso y a entregar ahí, por escrito, un informe a la población sobre el estado general de la administración del país que tiene encomendada; ahora bien, aún cuando la Constitución señala que es en el Congreso en donde el Presidente de la República debe informar a la población sobre el desempeño de sus funciones, en el momento en que los miembros de ese Congreso le impidan al Presidente que asista, éste, en lugar de informar a la población por conducto del Congreso debe dar su informe directamente a la población.

No veo porqué deba el Presidente estar a la disposición de los miembros del Congreso para entregar su informe cuando éstos le impiden que cumpla con las obligaciones que le señala la Constitución, dado que, en ese caso, frente a la imposibilidad de hacerlo como lo marca nuestra Carta Magna, él debe informar de manera directa a la población, dejando a los diputados federales, en el mejor de los casos, como simples representantes y espectadores.

El artículo 69 de la Constitución dice simplemente que “a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”.

Como puede verse ni en esa disposición ni en ninguna otra se dice que el Presidente tenga la obligación de informarle al Congreso, dejando claro que, de estar establecido, el Presidente estaría subordinado al Congreso y acabaría con la separación de funciones entre los distintos órganos de gobierno, que es una de las bases del sistema político mexicano.

La entrega del informe que hace el Presidente en la apertura de sesiones del primer período del Congreso es, simplemente, la manera de informar a la población, a través

de sus representantes, sobre la manera en que ha conducido la administración del gobierno.

Esto se confirma por la manera muy clara y muy distinta en la que se establece, en el artículo 93 de la Constitución, la obligación de los secretarios del despacho y de los jefes de los departamentos administrativos “a dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”, y con la facultad que tiene cualquiera de las Cámaras para citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República y a los directores o administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria “para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

A diferencia de las facultades que tiene el Congreso para citar a los secretarios del despacho y a los otros empleados de alto rango de la administración pública, y de la obligación que tienen estos de darle cuenta al Congreso sobre sus funciones, el Poder Legislativo en ningún caso tiene facultades para citar al Presidente de la República, ni éste está obligado a informar al Congreso.

En la Constitución mexicana de 1824 se preveía que el “Presidente de la federación” asistiría al Congreso general, que se reuniría todos los años el día 1° de enero y pronunciaría “un discurso análogo a este acto tan importante”, y que quien presidiera el Congreso contestaría en términos generales”. En ese texto constitucional no se hacía alusión a ningún informe del Presidente.

Por su parte, en la Constitución de 1857 se señalaba que “a la apertura de sesiones del Congreso asistiría el Presidente de la Unión y pronunciaría un discurso en que manifieste el estado que guarda el país”, y que el presidente del Congreso contestaría en términos generales.

A diferencia de lo que establecían ambas constituciones, en la Constitución actual no se habla de pronunciar un discurso sino de presentar un informe, y no se dice nada sobre ninguna contestación al mismo.

## La propuesta del Presidente Calderón para dialogar con los miembros del Congreso.

En el lamentable incidente iniciado por el grupo de diputados y senadores que procuraban impedir que el Presidente asistiera a la apertura de sesiones del Congreso, y entregara el informe de sus actividades, y en la disputa que se dio entre los colaboradores y los legisladores del Partido Acción Nacional, por una parte, y los diferentes grupos opositores, por la otra, uno de los puntos que llamó más la atención fue la propuesta que hizo Calderón de tener un diálogo o un debate con los diferentes grupos del Congreso.

La propuesta es sorprendente por inusitada. Al principio fue recibida con agrado por muchas personas, pues un diálogo o un debate de este tipo sería algo totalmente nuevo en México y, desde luego, sería el acontecimiento político más importante del año, algo que probablemente superaría en auditorio a cualquier otro espectáculo.

Asimismo, para que se tratara de un debate equitativo entre dos órganos de gobierno, dado que ninguno de ellos debe estar sometido al otro, si los diputados y senadores tuvieran el derecho de cuestionar e interpelar al Presidente sobre su desempeño en cada uno de sus actos y de sus obligaciones, el Primer Mandatario debería de tener también el derecho de cuestionar e interpelar a cualquiera de los legisladores sobre el desempeño de su función y el cumplimiento de sus deberes.

Desafortunadamente para quienes gustamos de los espectáculos apasionantes, ese diálogo, como un debate entre una persona y una asamblea de 620 legisladores, de los cuales ninguno tiene experiencia personal en los debates de un sistema parlamentario, sería muy difícil y podría terminar en una batalla de insultos o en una lucha violenta entre los legisladores a favor y en contra del Presidente de la República. Ningún escenario resultaría favorable para el desarrollo de la discusión política madura y respetuosa.

Es tiempo de empezar a pensar en otras alternativas, a partir de la idea elemental e indiscutible que los seres humanos que forman la población son la única razón de las leyes, de las instituciones y de

la Constitución misma. Se trata, finalmente, de que el bienestar de la población, que debe ser el único objetivo de todas las gestiones de los funcionarios que forman los órganos de gobierno, tenga un conocimiento más claro de lo que hace el Presidente de la República y de las implicaciones de sus acciones, de la viabilidad de sus proyectos y del cumplimiento de los programas de la administración pública.

Entre estas alternativas hay algunas que pueden ser mucho más objetivas y clarificadoras que los comentarios, siempre partidistas de los diputados y senadores, a favor o en contra de la actuación del Presidente, y mucho más útiles que las críticas o los elogios partidistas de sus seguidores y sus adversarios.

Entre las posibilidades viables es conveniente pensar en reuniones, en diálogo abierto por radio y televisión, del Presidente de la República con los expertos, analistas y estudiosos dedicados a las muy distintas materias involucradas en la administración pública. Esto, y la posibilidad de someter a los dirigentes de los partidos políticos en el Congreso al mismo ejercicio sobre el desempeño de sus funciones, representaría, sin duda, un mejor aprovechamiento de los espacios de los medios de comunicación, en lugar de la propaganda constante que con nuestro dinero, en forma directa o indirecta, se hacen los distintos empleados públicos, elogiando a los órganos que dirigen.

Por último, algo en lo que tal vez coincidan quienes votaron y quienes no votaron por el Presidente Calderón, y que tiene mucho que ver con el informe y el bajo nivel de la actividad política en México: La oposición siempre es necesaria en cualquier sistema político como una manera de impedir el despotismo. Para desgracia de nuestro país, desde hace muchos años, los partidos y las agrupaciones que se presentan como movimientos de oposición abierta parecen estar dedicados únicamente a condenar todas las acciones, declaraciones, proposiciones y proyectos del Presidente, sin hacer, casi nunca, críticas serias y proposiciones sólidas bien fundadas.

Desgraciadamente todo indica que la oposición no está interesada en fortalecerse, ofreciendo una alternativa viable de un proyecto de gobierno diferente que sea mejor que el que tenemos; tal parece que su propósito se reduce únicamente a ganar elecciones y su actividad se reduce a hacer una crítica superficial de los actos, las medidas y las palabras del Felipe Calderón, en este caso, sin ningún interés en presentar vías o proyectos propios suficientemente estructurados como para convencer a la ciudadanía de las bondades de sus posiciones. ■

# Recibe Celia Gómez premio Pro Bono

Por: Jesús Ávila Fernández



## Necesaria participación y compromiso de barristas en trabajo Pro Bono.

**C**elia Gómez Martínez, abogada asociada del despacho Madrigal Pereyra y Asociados, S.C. fue homenajeada el pasado 25 de mayo, en la Comida de la Amistad del Colegio, con el Premio Pro Bono gracias a su trabajo desinteresado en materia penal.

Esta es la segunda ocasión en que la Barra entrega dicho reconocimiento, para lo cual integra una comisión especial encargada de verificar y seleccionar los trabajos realizados por los distintos candidatos.

La presea se entrega, principalmente, para incentivar a los barristas a sumarse a las acciones de la Asociación de Servicios Legales (ASL) y a cumplir con los Estatutos del Colegio; de tal forma, el año pasado el reconocimiento fue entregado a Alberto Román, Consejero de la ASL.

Entrevistada en su despacho, Celia Gómez reconoció que la dificultad que muchas personas tienen para acceder a la justicia ha sido su mayor motivación para realizar trabajos Pro Bono.

Su labor va desde el estudio de las averiguaciones previas y consultas hasta la conclusión de procesos y obtención de sentencias en favor de víctimas principalmente menores que, en otras circunstancias, difícilmente recibirían justicia.

Ese pensamiento, sumado al cambio de visión que manifestará, ya en la adultez, el niño al que ahora ayude, son el motor de su esfuerzo:

“El niño que ahora sea defendido y ayudado, entenderá, cuando crezca, que existen opciones en la vida, que alguien, no importa el nombre, vio más allá de su persona y se interesó por corregir lo que estaba mal. Esta visión sin duda enseñará, a ese adulto, que hay oportunidades, que existe la ayuda y que tenemos personas que estamos esforzándonos porque las cosas sucedan.”

*Si se diera una tarde de trabajo por año, se hiciera una aportación justa o se estudiara y aceptara un asunto por barrista, la contribución del Colegio sería notable y ejemplo para otras agrupaciones.*



La explicación que hizo la Consejera de la ASL buscaba más que transmitir la idea, intentaba invitar y dejar huella en quien escribe, para que al plantearlo en el texto alguien, cualquier interesado en hacer la diferencia, encontrará en su explicación el empuje y coraje necesarios para preocuparse por quien camina al lado en circunstancias adversas.

El mensaje se volvió más claro cuando, evidentemente indignada, no pudo contestar respecto del porcentaje de abogados que realizan el servicio Pro Bono, en conjunto con la Asociación. Creo, dijo, que somos más de dos mil asociados del Colegio, y sumamos poco más de cincuenta los que estamos comprometidos con la causa.



Celia Gómez consideró oportuno hacer un llamado y declarar la necesidad que se tiene de realizar el trabajo, no sólo por el deber que marcan los Estatutos, sino por la “responsabilidad inseparable que nos obliga a fortalecer el estado de derecho”.

Así pues, señaló que son necesarias y bien recibidas todas las actuaciones Pro Bono. No se pide, aclaró, ni un donativo específico ni mucho tiempo; sin embargo, ni la labor ni la recaudación de fondos operativos, necesarios para la subsistencia de la Asociación, son de interés para la mayoría de los barristas.

“Como parte del Colegio y de la propia Asociación, si se diera una tarde de trabajo por año, se hiciera una aportación justa o se estudiara y aceptara un asunto por barrista, la contribución del Colegio sería notable y ejemplo para otras agrupaciones”.

Respecto de las recompensas del trabajo Pro Bono, la abogada recordó un caso en especial, en el que representando a un menor

*Debemos trabajar para la comunidad no sólo porque así lo marcan nuestros Estatutos, sino por la responsabilidad inseparable que nos obliga a fortalecer el estado de derecho.*

con capacidades diferentes que sufrió abuso sexual, obtuvieron sentencia condenatoria. El caso fue muy interesante, aclaró, debido a los dictámenes psicológicos que practicamos al menor, debido a la poca credibilidad que se les otorga, en ocasiones, a personas con capacidades diferentes.

Con este y otros ejemplos, aclaró que el trabajo Pro Bono que ha venido realizando ha sido reconfortante y, a la vez, le ha generado aprendizaje que, siendo otra la situación, posiblemente hubiera pasado inadvertido.

Sin embargo, hizo hincapié en la necesidad de fortalecer y acrecentar los trabajos, casi al concluir la entrevista, Celia Gómez aseguró que dar servicio a la comunidad no requiere de esfuerzos excesivos, por lo que cualquier individuo, con un poco de conciencia, podría hacer algo por el bien ajeno. ■

# La soberana dependencia de hidrocarburos hacia el extranjero

Por: Claudio Rodríguez Galán



Los avances tecnológicos del sector energético mundial, lejos de ser el producto natural y espontáneo de la inventiva del hombre, han sido impuestos por las necesidades que el sector ha ido dictando de forma paulatina. Así, por ejemplo, las energías renovables surgieron en respuesta a lo limitado de los combustibles fósiles y a la enorme dependencia que tenemos sobre los mismos.

Por su parte, la energía solar es una de las muchas respuestas contra el efecto invernadero, tomando ésta, entre muchas otras, de las más conocidas en el mundo; en pocas palabras, la necesidad nos está alcanzando.

En nuestro país, a diferencia de otras naciones, el tema energético en general, y de los hidrocarburos en particular, cuenta con un matiz adicional llamado soberanía del recurso, lo cual impone un paradigma adicional a los demás esquemas del planeta.

Por tanto, quienes han pugnado por la imperiosa necesidad de expandir el sector energético han sido catalogados como “vendedores de la patria”; mientras que los que protegen el “status quo” de la estructura paraestatal son llamados “patriotas”; sin embargo, antes de emitir el juicio que conlleve a una u otra declaración es necesario analizar la procedencia y objetividad de ambos calificativos.

En primer lugar, debemos entender qué es lo que realmente necesita nuestro país, así como las capacidades del mismo para alcanzar dichos fines. En segundo lugar, debemos buscar el esquema que más se acomode a las necesidades previamente establecidas.

Bajo esas dos líneas de análisis, podemos señalar que México requiere, como toda nación, ser competitivo, autosuficiente y contar con el crecimiento económico necesario, que brinde a su población lo que requiere; para ello, nuestra nación cuenta con un territorio

■ Momento decisivo para exploración y explotación de recursos.

■ Asociaciones Público-Privadas podrían asistir a paraestatal.



que ofrece un variado marco natural, mismo que le ha otorgado la materia prima necesaria para producir y generar riqueza. Es dentro de dicho marco, que el petróleo ha ocupado un lugar histórico primordial.

Lo anterior parece darnos un buen comienzo, a no ser que reconozcamos que la explotación integral ha sido insuficiente dejándonos fuera de competencia, lo que ha dejado a veinte o treinta millones de compatriotas en la pobreza. ¿Qué pasó? ¿Dónde quedó la “administración de la abundancia” proveniente de nuestra soberana explotación de los recursos?

El problema radica en el abuso de un término que, siendo válido, ha sido utilizado para mantener situaciones y programas en beneficio sólo de unos cuantos. Así pues, las malas estrategias empleadas en nuestros hidrocarburos se han escondido, por años, en una bandera llamada soberanía nacional; nombre justo sólo si los acuerdos y decisiones tomadas nos llevarán a la independencia y competencia económica mundial.

Recordemos pues las acciones tomadas por nuestro gobierno desde el descubrimiento de Cantarel. Pareciera que las decisiones políticas, respecto de esas fuentes, se basan en el presentimiento de que nuestros hidrocarburos son ilimitados, motivo por el cual solamente se piensa en la explotación y se dejan de lado todas las repercusiones.

Lo paradójico viene después, frente a la impresionante carga fiscal impuesta a las divisas provenientes de la exportación de crudo mexicano, ¿quién tuvo a bien creer que Cantarel era eterno o que no se requerirían mayores inversiones para explorar y/o explotar yacimientos paralelos y adicionales?

Tristemente, desde el término de “administración de la abundancia” acuñado por el López Portillo, se dejó ver que era más fácil sentarse a ordeñar a la vaca que prever las consecuencias de su muerte.

Ahora las innovaciones y necesidades del sector no las dicta la naturaleza del hombre sino la imperiosa necesidad

de tener que hacer frente a la creciente demanda de energía cada vez con menos recursos para responder; sin embargo, no todo está perdido, pues algunos países, aún sin tener los recursos naturales, anticiparon este paradigma e invirtieron en la tecnología competente para el momento actual. ¿Será necesario si quiera comentar que ese país no es el nuestro?

*México no tiene  
que pensar  
si abre su  
petroquímica a la  
inversión privada,  
simplemente  
se tiene que  
preguntar cuándo.  
Michael Porter.*

*Las malas estrategias empleadas en nuestros hidrocarburos se han escondido, por años, en una bandera llamada soberanía nacional.*

La segunda paradoja es peor. Aún cuando el Estado nunca previó el deterioro de Cantarel y aún cuando la paraestatal no cuenta con la situación financiera necesaria para explorar y/o explotar nuevos yacimientos no permite que la inversión privada coadyuve. En pocas palabras, al defender la soberanía energética se está creando una crisis de dependencia superior.

Si consideramos que la carga fiscal hacia Pemex es enorme, qué pasará cuando Cantarel llegue al punto más bajo de su producción, lo cual se estima ocurrirá en nueve años. ¿Seguiremos defendiendo la soberanía de algo que ya no existe o, aún existiendo, de algo imposible de aprovechamiento? En tal supuesto, podríamos llegar al absurdo de defender un yacimiento siendo incapaces de aprovecharlo, como para qué.

Para no llegar al supuesto, es preciso encontrar esquemas que no vulneren la soberanía de nuestros recursos sin llegar a enarbolar nacionalismos mal entendidos, fundados aparentemente en libros de historia que no acarrearán beneficios reales; bajo esta urgencia será necesaria la aparición de las APPs (Asociaciones Públicas-Privadas).

Veamos: las reservas probadas de México son apenas del diez por ciento frente a las de Arabia Saudita, o la mitad respecto de naciones como Emiratos Árabes Unidos; por su parte, Pemex ha pasado a ser la

quinta empresa petrolera del mundo, por debajo de Gazprom (Rusia), Saudi ARAMCO (Arabia Saudita), NIOC (Iran) y Exxon Mobil (EUA), y su situación financiera, la carga fiscal y, digámoslo con todas sus letras, la corrupción sindical, la están hundiendo.

Tomemos conciencia de que defender la soberanía de algo inalcanzable no es ser patrióticos, cuando, frente a esta posición, encaramos una dependencia energética hacia el extranjero, un colapso fiscal y una reestructura dolorosa nacida de la emergencia económica que, por regla general, no deja espacio para la toma correcta y consensuada de decisiones.

Simplemente es necesario tomar en cuenta que mientras se administraba la “abundancia” se tomaron decisiones equivocadas. ¿Qué pasará frente a situaciones adversas? Parafraseando a Michael Porter, México no tiene que pensar si abre su petroquímica a la inversión privada, simplemente se tiene que preguntar cuándo. ■





## Hacia una verdadera Reforma Fiscal

Por: Sergio A. Ramírez Martínez

Las precipitadas e imprecisas reformas hacendarias han dejado claro que los objetivos y las propuestas se realizan sin la concertación adecuada.

Necesario realizar verdaderas consultas para obtener los resultados esperados.

*“Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»*

*“Si queremos que todo quede como está, es preciso que todo cambie”*

*Il Gattopardo*

### Introducción

La gran mayoría de los ciudadanos y de los políticos en México están de acuerdo en la necesidad urgente de una Gran Reforma Fiscal o Hacendaria, sin embargo no sucede lo mismo con el contenido de cada reforma ideal, por lo general poco detallada y con objetivos contradictorios. Así, los diputados y senadores del PRI, PAN y PRD coinciden en que la Contribución Empresarial a Tasa Única (la CETU, por su género femenino) podría ser el principio de una reforma fiscal integral y de fondo, que quitara privilegios fiscales y, sobre todo, trajera consigo una gran simplicidad y un costo muy bajo para el cumplimiento, ahora tan complicado de las obligaciones fiscales.

Además, en general se creía que esta contribución terminaría por sustituir al complejo impuesto sobre la renta (ISR), como ha sucedido en otros países, que con éxito han aplicado este gravamen de “Flat Tax” aunque sin mantener al mismo tiempo impuestos mínimos alternativos (Alternative Minimum Tax); aclarando, claro está, que la CETU sea realmente un impuesto máximo definitivo, muy distinto del IMPAC.

Primer NO: Todos nos equivocamos. Los impulsores de la CETU niegan que se trate solamente de una contribución recaudatoria, sin embargo confiesan que no existe un Régimen de Transición y que, dentro de tres años o a más tardar a finales de este sexenio, se cambiará la CETU por un impuesto sobre la renta más perfeccionado.<sup>1</sup>

También resultan desconcertantes los tiempos en que se pretende lograr. En otros países una reforma fiscal tan esperada por décadas ameritaría una concertación amplia y abierta que permitiera a todos los actores interesados ingresar en el debate con la intención de realizar un proyecto preciso y públicamente accesible.

<sup>1</sup> “Crea problemas la coexistencia entre ISR y CETU”, Leyva Reus, Jeannette, viernes, 20 de julio de 2007. Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Segundo NO: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) habla de un período extraordinario de sesiones para aprobar urgentemente la Reforma, mientras que el Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados no considera que actualmente existan los acuerdos necesarios.<sup>2</sup>

Total que no hay un consenso entre los diferentes actores que participan, directa o indirectamente, en el diseño, discusión, aprobación y entrada en vigor de la tan esperada Reforma Fiscal Integral. Lo que sí existe son generaciones de mexicanos nacidos bajo la expectativa de esta Reforma.

Definamos: “Reformar” viene del latín *reformare*: volver a formar, rehacer, modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo. “Fiscal” proviene del latín. *fiscalis*: perteneciente o relativo al fisco, erario o tesoro público. “Integral” procede del bajo latín *integralis*: global, total; también: dicho de cada una de las partes de un todo, que entra en su composición sin serle esencial, de manera que el todo puede subsistir, aunque incompleto, sin ella<sup>3</sup>.

## El Sistema Fiscal

Aunque mucho se ha escrito sobre la estructura de un sistema fiscal ideal, en México no se ha prestado una atención real al proceso necesario para la creación y aplicación de la disposición fiscal. Por otra parte, el carácter molesto y oneroso del impuesto, ocasiona de entrada, que la reforma fiscal de ese año, sea rechazada, prefiriéndose muchas veces mantener un “status quo”.

El camino que siguen las reformas fiscales las conduce, necesariamente, por varias estaciones. Una vez presentada una reforma fiscal debe ser objeto de concertación y después una simulación. La elección de entre las diferentes opciones corresponde al Ejecutivo, votarla atañe al Congreso. El trayecto casi nunca es recto, más bien se encuentra lleno de idas y vueltas entre las diferentes partes, principalmente complicándose en lugar de mejorarse.

## Principales obstáculos para una Reforma y Sistema Fiscal Adecuados

### 1. Falta de una concertación oficial anticipada

Esta concertación es incompleta en México: poco regulada, no sistemática, indirecta, con consultas officiosas; además, los diferentes grupos de contribuyentes perciben el carácter injusto y complejo de ciertas disposiciones de la propuesta y siempre resultará más fácil de rechazar un proyecto cuando éste no ha sido concertado.

En otros países sí existen instancias oficiales y reguladas para la concertación. Así, la Comisión Europea publica los “libros verde”, documentos de análisis y reflexión, en este caso en materia de fiscalidad, destinados a los organismos y a los particulares, los cuales son invitados a participar en el proceso de consulta y de debate, y muchas veces son el origen de propuestas legislativas ulteriores. Por otra parte, publica los “libros blancos”, documentos

que contienen las propuestas específicas, en nuestro caso, en materia fiscal.

En resumen, los libros verdes exponen un abanico de ideas para ser debatidas públicamente, mientras que los libros blancos contienen un conjunto oficial de propuestas fiscales específicas.

En México, como en otros países, padecemos de una “cultura del secreto”; la SHCP, ya desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, posee el monopolio de la información y de la evaluación “a priori” de las grandes reformas fiscales anuales. Así, los proyectos de reforma tributaria son por naturaleza confidenciales; mientras que los estudios de impacto se reservan para el Ejecutivo y no son dados a la luz pública, lo que no permite a los centros de investigación y análisis privados, hacer simulaciones fiscales alternativas.

Diputados y senadores han querido disponer de sus propias bases de datos fiscales, sin embargo tienen que esperar a que las simulaciones sean hechas por la Administración. Caso contrario sucede en los Países Bajos, donde el impacto económico de cada posible medida fiscal es objeto de una evolución “ex ante”, lo que permite aclarar y acelerar la acción ante el Congreso.

### Cuestionario de evaluación A Priori de Propuestas Fiscales en Holanda

1. ¿La problemática de la medida está claramente propuesta?
2. ¿El objetivo está formulado claramente y de una manera unívoca?
3. ¿Está demostrado que esta medida financiera es necesaria?
4. ¿Se puede probar que un subsidio es preferible a un impuesto?
5. ¿Un gasto fiscal es preferible (la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas) a un subsidio directo (un gasto presupuestado y controlado por el Congreso)?
6. ¿La evaluación de la medida fiscal es suficiente?

En México no existe una verdadera concertación sistemática como en:

- Canadá: Joint Committee on Taxation.
- Australia: Board of Taxation.
- Reino Unido: Office Code of Practice on Written Consultation.

En el Reino Unido la consulta efectiva es una parte clave del proceso de concertación. En noviembre de 2000 se emitió, en Inglaterra, el Código de Práctica de Consultas Escritas, que establece seis criterios fundamentales para las consultas:

<sup>2</sup> “Ven innecesario periodo extra sin acuerdos sobre Reforma Fiscal”. El Financiero en línea. Viernes 27 de julio de 2007.

<sup>3</sup> Real Academia Española.

1. Efectuar una consulta amplia durante todo el proceso de elaboración de una política, acordando un lapso mínimo de 12 semanas a la consulta (3 meses).

2. Ser precisos sobre el contenido de las propuestas, los actores afectados, las preguntas materia de la consulta y los plazos para responderlas.

3. Garantizar una consulta clara y accesible sobre la base de un documento acompañado de una síntesis conteniendo los puntos principales.

4. Dar retroalimentación sobre las respuestas recibidas y sobre el efecto de la consulta sobre la política propuesta.

5. Vigilar la eficacia de la consulta en cada uno de los ministerios.

6. Acompañar la consulta con un estudio de impacto sobre los beneficios, los costos y los riesgos de la propuesta, así como, en caso contrario de su aprobación, las posibles alternativas (plan B).

## 2. La fase política de la reforma fiscal afecta la coherencia de las normas fiscales

La intervención de la política en el proceso ocasiona los siguientes efectos:

a) La reforma fiscal tiende a ser utilizada para fines de representación política o publicitaria; además, dado que las partidas de gastos presupuestales están sumamente restringidas<sup>4</sup>, las partidas de los gastos fiscales (los ingresos que el Fisco deje de recaudar) son más amplias (alrededor de 500 mil millones de pesos anuales), la oposición de los diferentes grupos de contribuyentes a la pérdida de los subsidios o estímulos fiscales (privilegios fiscales)<sup>5</sup> contemplados en el Presupuesto de Gastos Fiscales, adquiere perfiles políticos que son aprovechados por los diferentes actores de la política nacional.

Respecto del gasto fiscal: subsidio, exención, régimen fiscal especial y estímulo, etcétera, tiene la ventaja o desventaja, como se quiera ver, de que no se encuentra regulado estrictamente por la ley, y su costo es calculado de una manera aproximada, a diferencia del gasto presupuestal, para cuyo control el Estado ha dispuesto de estructuras sumamente pesadas y numerosas.

b) La reforma fiscal en turno es cubierta por el velo de la urgencia y del secreto, causando siempre sorpresa su revelación por parte

del Poder Ejecutivo Federal. Debido a la urgencia, se toman las medidas fiscales más a la mano mientras que la tan esperada reforma fiscal aún no llega; cabe recordar la velocidad y descuido con la que se creó el impuesto suntuario, en una madrugada, ya terminado el período de sesiones.

c) Finalmente, el supuesto esmero que se da a la creación de las leyes fiscales, derivado de la vigilancia de partidos, gobiernos y cámaras, etcétera, no hace sino acrecentar su complejidad e inequidad.

## 3. La labor del legislador fiscal es finalmente restringida por:

a) La regulación administrativa de las disposiciones fiscales y aduaneras. El fisco tiene diferentes acciones: el poder

reglamentario que le confiere el artículo 89 constitucional al Ejecutivo Federal; la emisión de constantes, numerosas y variadas misceláneas fiscales, en las que el fisco interpreta “la voluntad del legislador”; la normatividad interna del Servicio de Administración Tributaria, que además amaga a sus funcionarios con sanciones y responsabilidades patrimoniales; y finalmente el juicio de lesividad, con el que el fisco puede arrepentirse de resoluciones favorables concedidas a los particulares con base en la incompetencia de la autoridad, una indebida fundamentación o motivación, o el indebido ejercicio de facultades discrecionales.

b) De la misma manera que la Administración, el Poder Judicial Federal puede interpretar la ley fiscal y entonces convertirse, como ha sucedido con la últimas integraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en creador de la norma fiscal, a partir

de la búsqueda del equilibrio entre la Administración Fiscal y los derechos de los contribuyentes, entre las necesidades presupuestales del Estado y la competitividad de las empresas.

c) El Sistema Fiscal Mexicano tiene ya también límites impuestos por la Fiscalidad Internacional, sobre todo a partir de la incorporación de nuestro país a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la entrada en vigor de 34 tratados para evitar la doble tributación (T2T).

Además por la influencia en nuestra legislación tributaria de figuras contempladas en las leyes tributarias de otros países; un ejemplo de esto son los llamados impuestos de salida (exit taxes), los cuales entraron tardíamente en nuestro sistema, cuando ya su legalidad había sido contestada ante la Corte de Justicia de la Comunidad Europea.<sup>6</sup>

*Para colaborar en la redacción de textos fiscales, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C. en conjunto con otros colegios, podría organizar Coloquios, dos o tres veces al año, donde sean invitados representantes de la Administración Fiscal.*

<sup>4</sup> Sólo el 9.44% del gasto es susceptible de reasignación. La Reforma Hacendaria por los que menos tienen. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Junio de 2007.

<sup>5</sup> Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, doctor Agustín Carstens Carstens, durante la presentación del conjunto de propuestas enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007

<sup>6</sup> Corte de Justicia de la Comunidad Europea. Boletín UE 3-2004. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (29/33). Asunto C-9/02: Hugues de Lasteyrie du Saillant contra el Ministerio de la Economía, de las Finanzas y de la Industria de Francia.

d) En otros países una parte importante del poder del legislador fiscal es ejercido por las entidades estatales y municipales; en México, esto no sucede, ya que lamentablemente estas entidades carecen de fuentes importantes de imposición y de ingresos en la proporción y equidad a sus funciones y facultades.<sup>7</sup>

e) La incapacidad técnica del Congreso Federal para iniciar reformas tributarias serias, en virtud de la complejidad de la materia fiscal, jurídica, política, así como de la oposición entre sí de las tres diferentes mayorías relativas que integran el Poder Legislativo Federal.

El argumento demagógico de que no es conveniente para las clases pobres la aprobación y entrada en vigor de una tasa única y uniforme, sin exenciones y tratamientos especiales para el impuesto al consumo del IVA, resulta contrario a toda lógica, cuando se deja de gravar a las clases más ricas pudiendo hacerlo y dirigir el mayor gasto presupuestal, resultante de una mayor recaudación, para apoyar a los niveles más necesitados de la población.

f) Y, finalmente, la multiplicación de numerosas modificaciones anuales ocasiona que el sistema fiscal mexicano, de por sí tan ineficiente, complejo, caro en su administración y cumplimiento, tenga mayores lagunas y su interpretación sea más difícil al no existir disposiciones transitorias adecuadas para cada modificación. Recuérdense, por ejemplo, las enmiendas al sistema de capitalización insuficiente o a los fideicomisos inmobiliarios, que se han dado no sólo cada año sino durante un mismo ejercicio fiscal.

## Conclusiones

**1.** Se deben formalizar los procedimientos necesarios para una concertación anticipada y sistemática de todos los proyectos de textos fiscales, legislativos y reglamentarios, a través de una consulta extensa y abierta que permita a todos los actores de la fiscalidad y especialistas fiscales de los diferentes tipos y niveles de tributación, participar en el debate.

Esta formalización mostrará la voluntad del Fisco de consultar a los contribuyentes a través de órganos verdaderamente representativos de las diferentes clases de éstos en todo el país; por ejemplo, no considero que los Pequeños Contribuyentes estén plenamente representados como lo están los Grandes Contribuyentes, los contribuyentes del impuesto especial sobre producción y servicios, etcétera.

**2.** Que las evaluaciones de la Administración sobre los beneficios, impactos e inconvenientes, etcétera, de los proyectos fiscales

sean puestas al alcance de todo el público, de manera clara y oportuna.

**3.** Que cada proyecto de reforma fiscal cumpla efectivamente, y no sólo a manera de buenos deseos, con lo dispuesto con el artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación:

## Artículo 31.

En el ejercicio fiscal de 2007, toda Iniciativa en materia fiscal, incluyendo aquellas que se presenten para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Asimismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de motivos se deberá incluir claramente el artículo del ordenamiento de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas.

Toda Iniciativa en materia fiscal que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión observará lo siguiente:

1. Que se otorgue certidumbre jurídica a los contribuyentes;
2. Que el pago de los impuestos sea sencillo y asequible;
3. Que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización, y
4. Que las contribuciones sean estables para las finanzas públicas.

**3.** Definir un cuadro de principios fiscales con los que deberán cumplir

las disposiciones fiscales propuestas:

- Simplificación.
- Seguridad jurídica.
- Protección del Principio de confianza legítima.<sup>8</sup>
- Entendimiento de la norma fiscal.

**4.** Reforzar el contacto permanente entre las Comisiones Fiscales de la Cámara de Diputados y del Senado con: la Administración Fiscal, los contribuyentes, personas físicas, las empresas, los Colegios y las Cámaras.

**5.** Para colaborar en la redacción de textos fiscales, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C. en conjunto con otros colegios, podría organizar Coloquios, dos o tres veces al año, donde sean invitados representantes de la Administración Fiscal. ■

<sup>7</sup> Propuesta de Distribución de la Soberanía Tributaria entre Federación, Estados y Municipios Mexicanos. Castillo Carrasco, Salvador. Academia Mexicana de derecho Fiscal. México 1995.

<sup>8</sup> La doctrina de la "confianza legítima" es una aplicación de la noción de contrato en materia fiscal. Oponible en Derecho Fiscal, de la "confianza legítima" en la doctrina administrativa. Lexinet.net Le Droit sur Internet. <http://lexinter.net/>



## Inconstitucionalidad del delito contra el ambiente en el Distrito Federal en materia de aguas residuales

Por: Héctor Herrera Ordóñez

■ El hecho de que existan dos definiciones en la Ley de Aguas del Distrito Federal rompe con el principio de exactitud de las penas.

*En tanto la Asamblea Legislativa no derogue la fracción III del artículo 4 de la Ley de Aguas del Distrito Federal, el tipo penal de referencia será ineficaz en perjuicio de las personas y el medio ambiente en la capital del país.*

Diversas disposiciones jurídicas regulan el agua en nuestro país, entre las cuales destaca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal del Mar, la Ley General de Bienes Nacionales, las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), la Ley Federal de Derechos, diversos Tratados Internacionales, la Legislación local en materia de agua, el Código Penal Federal y los Códigos Penales Estatales y del Distrito Federal.

Todas estas, sin duda, dan un muy amplio marco jurídico del agua; sin embargo, para efectos de este artículo y para distinguir las aguas de jurisdicción federal y local, nos referiremos solamente, y de manera muy breve, a lo establecido en la Constitución, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Bienes Nacionales, al Código Penal para el Distrito Federal y a la Ley de Aguas, también de la capital del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cuatro cuestiones de gran importancia relacionadas con el agua:

1. Faculta al Congreso para legislar en materia de uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Art. 73, fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Establece cuales son: (i) aguas propiedad de la Nación; (ii) aguas de propiedad particular; y, (iii) aguas sujetas a las disposiciones de los Estados.<sup>2</sup>

3. Establece la posibilidad de que los particulares o las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas puedan explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal;<sup>3</sup> y,

4. Establece que los Municipios tendrán a su cargo, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.<sup>4</sup>

Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución en materia de aguas nacionales y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las mismas; su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.<sup>5</sup>

Sus disposiciones son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo.<sup>6</sup> Para efectos de esta Ley, se entiende como aguas nacionales: aquellas referidas en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución.<sup>7</sup>

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, por parte de los sistemas del Distrito Federal, estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, se

efectuarán mediante asignación que otorgue la ‘Autoridad del Agua’.<sup>8</sup>

Así pues, corresponde al municipio, al Distrito Federal y, en términos de ley, al Estado, así como a los organismos o empresas que presten el servicio de agua potable y alcantarillado, el tratamiento de las aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs) respectivas, o las condiciones particulares de descarga (CPDs) que les determine la ‘Autoridad del Agua’.<sup>9</sup>

Asimismo, es competencia de las autoridades municipales, con el concurso de los gobiernos de los estados, en términos de la Ley de Aguas Nacionales, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieran asignado, incluyendo las residuales, desde el punto de su extracción o de su entrega, por parte de la ‘Autoridad del Agua’, hasta el sitio de su descarga a cuerpos receptores que sean bienes nacionales. La explotación, uso o aprovechamiento se podrá efectuar por dichas autoridades a través de sus entidades paraestatales o de concesionarios en los términos de ley.<sup>10</sup>

De conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales:

a) Son bienes nacionales, entre otros, los señalados en el artículo 27, párrafo quinto, de las Constituciones; es decir, las aguas propiedad de la Nación.<sup>11</sup>

b) Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, entre otros, los señalados en el artículo 27, párrafo quinto, de las Constituciones; es decir, las aguas propiedad de la Nación.<sup>12</sup>

c) Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.<sup>13</sup>

d) Sólo los tribunales federales serán competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, incluso cuando las controversias versen sobre derechos de uso sobre los mismos.<sup>14</sup>

Mientras tanto, el Código Penal para el Distrito Federal establece lo siguiente:

*“Se le impondrá de 2 a 6 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente:<sup>15</sup>*

*...II. Descargue, deposite o infiltre aguas residuales, residuos sólidos o industriales no peligrosos, líquidos químicos o bioquímicos;*

*...Las penas previstas en este artículo se impondrán siempre que se ocasionen daños a la salud de las personas o uno o más ecosistemas o sus elementos...”*

<sup>2</sup> Art. 27, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> Art. 27, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Art. 115 fracción III, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Art. 1 de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>6</sup> Art. 2 de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>7</sup> Art. 3 fracción 1 de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>8</sup> Primer párrafo del Art. 44 de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>9</sup> Tercer párrafo del Art. 44 de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>10</sup> Primer párrafo del Art. 45 de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>11</sup> Art. 3 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>12</sup> Art. 6 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>13</sup> Art. 9 primer párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>14</sup> Art. 10 de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>15</sup> Art. 346 fracción II del Código Penal para el Distrito Federal.

*La definición de aguas de jurisdicción del D.F. contenida en el artículo 4, fracción III de la Ley de Aguas del Distrito Federal no se apega a lo dispuesto por los párrafos quinto y sexto de la Constitución; mientras que la contenida en el artículo 93 sí se apega.*

Debemos entonces definir: agua residual, según la Ley de Aguas del Distrito Federal<sup>16</sup> será:

*“La proveniente de actividades domésticas, industriales comerciales, agrícolas, pecuarias o de cualquier otra actividad que, por el uso de que ha sido objeto, contiene materia orgánica y otras sustancias químicas que alteran su calidad y composición original”.*<sup>17</sup>

La pregunta lógica será entonces: ¿Cuáles son las aguas de jurisdicción del Distrito Federal? La Ley de Aguas del Distrito Federal ofrece dos posibles respuestas, a saber:

- “Para efectos de la presente Ley se entiende por:

*...III. AGUAS DE JURISDICCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.- Las que son parte integrante de los terrenos patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, por los que corren en los que se encuentran sus depósitos”*<sup>18</sup>

*- “Son aguas de jurisdicción del Distrito Federal, aquellas que se localicen en dos o más predios y que conforme al párrafo quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reúnen las características de no ser consideradas de propiedad de la Nación y, en su caso, estén asignadas al gobierno del Distrito Federal por la federación”*<sup>19</sup>

El hecho de que haya dos definiciones distintas sobre aguas, jurisdicción del Distrito Federal, en la misma Ley de Aguas del Distrito Federal rompe con el principio de exactitud de las penas,

consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución; que a la letra establece:

*“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.”*

Téngase en cuenta que la inconstitucionalidad del tipo penal en comento no deriva de su redacción en el Código Penal para el Distrito Federal sino de las dos definiciones distintas de aguas de jurisdicción, establecido en la propia Ley de Aguas del Distrito Federal.

## Conclusión:

La definición de aguas de jurisdicción del D.F. contenida en el artículo 4, fracción III de la Ley de Aguas del Distrito Federal es desafortunada en tanto que no se apega a lo dispuesto por los párrafos quinto y sexto de la Constitución.

La definición de aguas de jurisdicción del D.F. contenida en el artículo 93 de la Ley de Aguas del Distrito Federal es correcta en tanto que se apega lo dispuesto por los párrafos quinto y sexto constitucional.

Para resolver el citado problema de inconstitucionalidad del tipo penal en comento bastaría con derogar, a través de la Asamblea Legislativa, la fracción III del artículo 4 de la Ley de Aguas del Distrito Federal; en tanto la misma Asamblea no derogue la citada disposición, el tipo penal de referencia será ineficaz en perjuicio de las personas y el medio ambiente en la capital del país. ■

<sup>16</sup> Ley de Aguas del Distrito Federal; publicada en el Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2003.

<sup>17</sup> Art. 4 fracción V de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>18</sup> Art. 4 fracción III de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>19</sup> Art. 93 de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

# La prueba del Derecho Extranjero

Por: Mauricio Atri



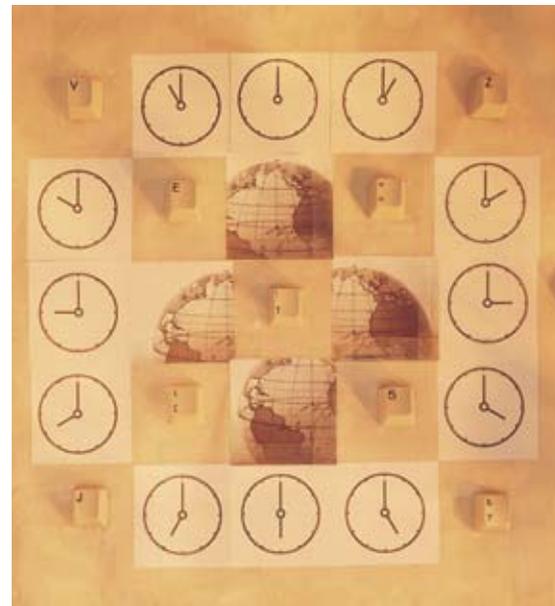
**Distintas leyes establecen la necesidad de probar el derecho extranjero en los litigios nacionales.**

*“Jus novit curia, narra mihi factum, dabo tibi jus”<sup>1</sup>*  
*“Onus probandi incumbit ei qui dicit”<sup>2</sup>*  
*“A quien invoca la aplicación del derecho extranjero le incumbe la carga de probarlo, supuesto que los jueces mexicanos no son órganos de las leyes extranjeras”<sup>3</sup>*

La globalización y litigiosidad del nuevo mundo post-moderno dan lugar a la existencia, cada vez más frecuente, de procedimientos internacionales; de ahí la inquietud de exponer breves consideraciones en torno a la manera de justificar el derecho extranjero.<sup>4</sup>

1. Es de explorado derecho, como coloquialmente se dice, que en cualquier procedimiento legal que se tramita conforme a las normas procesales de nuestro orden jurídico, el derecho mexicano no está sujeto a prueba, de manera que uno puede fundar cualquier escrito, demanda y/o petición en preceptos legales nacionales sin necesidad de demostrar su existencia ni contenido; incluso atento al aforismo: “yo soy la curia, nárrame los hechos y te daré el derecho”, el derecho mexicano debe ser aplicado por los órganos a quienes el Estado les ha dado esa facultad, sin necesidad de que sea invocado por las partes.

Como refiere Eduardo J. Coutoure: “Existe un estrecho vínculo entre la regla general de que el derecho no se prueba y el principio general que consagra la presunción de su conocimiento, no tendría sentido la prueba del derecho, en un sistema en el cual



<sup>1</sup> Aforismo que solamente opera en tratándose del derecho doméstico.

<sup>2</sup> En el caso de la prueba del derecho extranjero cobra vigencia el principio relativo a que “la carga de probar corresponde al que afirma”.

<sup>3</sup> Tesis aislada intitulada: Carga de la prueba del derecho extranjero. No. Registro: 801,082, Materia(s): Común, Sexta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Parte, XXX, Tesis: Página: 120. Amparo directo 7803/58. María Cristina de Borbón de Patiño. 9 de diciembre de 1959. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Gabriel García Rojas. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

<sup>4</sup> Agradezco a Enrique Aguilar Hernández las observaciones hechas al presente artículo.

<sup>5</sup> COUTURE J. Eduardo, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Editora Nacional, México, D.F., 1984, p. 220.

éste se supone conocido.”<sup>5</sup> Este principio de que el derecho no es objeto de prueba encuentra excepciones, como es el caso de cuando la existencia de la ley es discutida o controvertible, o cuando se trata de derecho extranjero<sup>6</sup>.

En el mismo sentido, José Becerra Bautista indica que “La doctrina general acepta el principio según el cual ‘el juzgador conoce el derecho; nárrame los hechos y te daré el derecho’, como dice el proverbio latino: *jus novit curia, narra mihi factum, dabo tibi jus*”. De este principio se deduce la innecesaria prueba del derecho, pues siendo los jueces técnicos en materia jurídica tienen la obligación de conocer las normas invocadas por las partes, por lo que éstas no tienen obligación alguna de demostrar ni su existencia ni su vigencia; en otras palabras, se presume que los jueces conocen el derecho, incluyendo el de la Federación.”<sup>7</sup>

2. En este orden de ideas, así como las normas procesales imponen a las partes, en un procedimiento, la carga de justificar los hechos en que fundan sus pretensiones, es necesario probar el derecho extranjero, como lo disponen los artículos 284 y 284-Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPCDF), los artículos 86 y 86-Bis del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) y el artículo 1197 del Código de Comercio (CCom), cuyos preceptos señalan lo siguiente:

**Art. 284 CPCDF.-** “Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos y costumbres en que se funde el derecho.”

**Art. 284 bis CPCDF.-** “El tribunal aplicará el derecho extranjero tal como lo harían los jueces del Estado cuyo derecho resultare aplicable, sin perjuicio de que las partes puedan alegar la existencia y contenido del derecho extranjero invocado.

Para informarse del texto, vigencia, sentido y alcance legal del derecho extranjero, el tribunal podrá valerse de informes oficiales al respecto, pudiendo solicitarlos al Servicio Exterior Mexicano, o bien ordenar o admitir las diligencias probatorias que considere necesarias o que ofrezcan las partes.”

**Art. 86 CFPC.-** “Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho.”

**Art. 86 bis CFPC.-** “El tribunal aplicará el derecho extranjero tal como lo harían los jueces o tribunales del Estado cuyo derecho resultare aplicable, sin perjuicio de que las partes puedan alegar la existencia y contenido del derecho extranjero.

Para informarse del texto, vigencia, sentido y alcance del derecho extranjero, el tribunal podrá valerse de informes oficiales al respecto, los que podrá solicitar al Servicio Exterior Mexicano, así como disponer y admitir las diligencias probatorias que considere necesarias o que ofrezcan las partes.”

**Art. 1197 CCom.-** “Solo los hechos están sujetos a prueba: el derecho lo estará

*Las partes deberán asumir con determinación la carga de probar el derecho extranjero, para lograr en forma contundente el alcance, eficacia y valor probatorio deseado, y, en su caso, la autoridad solamente confirmará o corroborará dichos extremos.*

únicamente cuando se funde en leyes extranjeras: el que las invoca debe probar la existencia de ellos y que son aplicables al caso.”

Bajo esta tesisura “se presume conocida... tan sólo la ley nacional, y con relación a todos los habitantes del país. Pero ninguna regla presume conocido el derecho extranjero. La existencia de ese derecho no tiene para el juez la accesibilidad y la comprobación perentoria del propio.”<sup>8</sup>

“La excepción del derecho extranjero se justifica porque el juez no tiene obligación de conocer ese derecho ni de saber cuándo está o no vigente. Por tal motivo, se equipara al derecho extranjero a los hechos constitutivos de la acción y a los extintivos, impeditivos y modificativos de la excepción.”<sup>9</sup>

<sup>5</sup> COUTURE J. Eduardo, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Editora Nacional, México, D.F., 1984, p. 220.

<sup>6</sup> Idem., p. 222.

<sup>7</sup> BECERRA BAUTISTA, José, El proceso Civil en México, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1992, p. 95.

<sup>8</sup> COUTURE, op. cit. supra., p. 222.

<sup>9</sup> BECERRA, op. cit. supra., p. 95.

3. Ahora bien, haciendo uso de una adecuada hermenéutica jurídica, de las normas antes referidas se desprende que resulta fundamental acreditar el texto, vigencia, sentido y alcance del derecho extranjero, así como su aplicación al caso concreto, para lo cual se deberá atender a lo dispuesto por la Convención Interamericana sobre Prueba e Información acerca del Derecho Extranjero, adoptada en Montevideo, Uruguay, el 8 de mayo de 1979 y de la que México es parte.<sup>10</sup>

*La excepción del derecho extranjero se justifica porque el juez no tiene obligación de conocer ese derecho ni de saber cuándo está o no vigente; por tal motivo, se equipara al derecho extranjero a los hechos constitutivos de la acción y a los extintivos, impeditivos y modificativos de la excepción.*

En efecto, la Convención tiene por objeto establecer normas de cooperación internacional entre los Estados Parte, para la obtención de elementos de prueba e información acerca del derecho de cada uno de ellos (artículo 1º), en el entendido que la cooperación procesal para acreditar el derecho extranjero se prestará a través de los medios de prueba idóneos previstos, tanto por la ley del Estado requerido como por la ley del Estado requirente, los que, para efectos de la Convención, podrán ser, entre otros, la prueba documental, la prueba pericial y el informe del Estado requerido, en los términos que a continuación se indican:

i) La prueba documental consistente en copias certificadas del texto legal de que se trate, con indicación de su vigencia, así como en su caso de los precedentes judiciales que del mismo puedan existir (artículo 3 inciso a).

Recomendándose hacer referencia dentro del documento en mérito de la situación fáctica que se pretende probar.

Dicha prueba documental deberá ser una copia certificada, pasada ante la fe de un fedatario público competente del país extranjero de que se trate (como pudiera ser un notario o corredor), o en su defecto certificada por alguna autoridad competente (como pudiera ser la judicial), la cual tendrá que ser debidamente apostillada (en caso de que el país extranjero sea signatario de la Convención de la Haya del 5 de octubre de 1991) o legalizado (en caso contrario). Asimismo, deberá ser traducido por perito autorizado del Tribunal Superior de Justicia del Estado mexicano en donde se vaya a exhibir la probanza en cuestión (artículos 271 párrafo primero CFPC, 56 fracción II CPCDF y 1055 CCom).

ii) La prueba pericial consistente en dictámenes de expertos en la materia y/o de abogados (artículo 3 inciso b).

De lo que se desprende que la pericial de referencia debe ser rendida por un experto que puede o no ser licenciado en derecho, debiendo, en todo caso, acreditar documentalmente los conocimientos y en su caso la experiencia del perito (cédula profesional, constancias, diplomas, etcétera.)

iii) Finalmente, también se reconoce como medio idóneo de prueba del derecho extranjero el informe del Estado requerido sobre el texto, vigencia, sentido y alcance legal de determinados aspectos de su derecho (artículos 3 inciso c, 2, y 4 a 10 de la Convención, y el Protocolo Adicional).

4. Ante la necesidad de probar el derecho extranjero se recomienda realizarlo por medio de la “prueba documental” antes indicada, cuidando todos los requisitos mencionados (para lograr su debida admisión, desahogo y valoración), y sólo al considerarlo estrictamente

<sup>10</sup> Así, el 9 de marzo de 1983, el Gobierno de México notificó al Secretario General de la OEA haber designado a la Secretaría de Relaciones Exteriores -Dirección General de Asuntos Jurídicos- como la autoridad central competente para recibir y distribuir exhortos o cartas rogatorias, a los efectos previstos en la Convención; siendo firmado por México el 3 de agosto de 1982; aprobado por el Senado el 10 de diciembre de 1982; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1983; vinculando a México por su ratificación el 9 de marzo de 1983; entrando en vigor a nivel internacional el 14 de junio de 1980; entrando en vigor para México el 8 de abril de 1983; publicado en el Diario Oficial de la Federación y promulgado el 29 de abril de 1983, y fe de erratas el 27 de septiembre de 1983. Cfr. la Convención en lo general y su artículo 15 sobre su vigencia en lo particular, así como el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero (el “Protocolo Adicional”).

necesario (por ejemplo cuando dicha prueba documental no sea contundente) ofrecer también la “prueba pericial” de referencia con el dictamen del experto de que se trate, con lo cual se buscará darle al precepto a probar la interpretación y el alcance buscado.

Lo anterior con la intención de que se aporten elementos que no dejen lugar a duda sobre el texto, vigencia, sentido y alcance del derecho extranjero, pues de ello dependerá la correcta y legal aplicación al caso concreto por parte del órgano jurisdiccional, a propósito de lo que dispone el artículo 14, fracción I, del Código Civil Federal y el artículo 14, fracción, I del Código Civil para el Distrito Federal, en el sentido de que la aplicación del derecho extranjero se hará como lo haría el juez extranjero correspondiente y, sin perjuicio de que, conforme a las mismas normas, el juez mexicano “podrá” allegarse de la información necesaria acerca de su texto, vigencia, sentido y alcance.

En este sentido no podemos estar de acuerdo con Couture, cuando señala que de acuerdo con el Tratado de Derecho Procesal Internacional de Montevideo, refiriéndose a la Convención y a su Protocolo Adicional, “...el derecho de los países signatarios no necesita ser objeto de prueba. Basta con que el juez se ilustre respecto de él, y lo aplique, sin necesidad de prueba”.<sup>11</sup>

No se comparte dicho pensamiento pues una cosa es probar el derecho extranjero y otra su aplicación, pues atento a las normas antes invocadas, la primera corresponde a las partes y la segunda a la autoridad; por ello las partes deberán asumir con determinación la carga de probar el derecho extranjero, para lograr en forma contundente el alcance, eficacia y valor probatorio deseado, y, en su caso, la



autoridad solamente confirme o corrobore dichos extremos.

Así las cosas, el derecho extranjero se encuentra sujeto a prueba, siendo delicado el que se piense que por el sólo hecho de ser signatario de la Convención en cuestión, el correspondiente derecho extranjero no necesita ser probado. La carga de la prueba del derecho foráneo corresponde a las partes, siendo un imperativo del propio interés de cada litigante su cumplimiento; por lo que la falta de prueba del derecho extranjero redundará en el perjuicio de la parte omisa, precisamente porque tal ofrecimiento y rendición de pruebas constituye una carga procesal. Máxime que, *quod non est in actis, non est in mundo*.<sup>12</sup>

Lo dicho se confirma de la simple lectura de las siguientes resoluciones judiciales:

- No. Registro: 187,245, Tesis aislada, Materia(s): Civil, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Abril de 2002. Tesis: I.3o.C.303 C. Página: 1248. DERECHO EXTRANJERO. PARA DEMOSTRARLO RESULTA APLICABLE LO DISPUESTO EN LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE PRUEBA E INFORMACIÓN ACERCA DEL DERECHO EXTRANJERO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES.
- No. Registro: 187,565, Tesis aislada, Materia(s): Civil, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Marzo de 2002. Tesis: I.3o.C.302 C. Página: 1326. DERECHO EXTRANJERO. SU DEMOSTRACIÓN EN JUICIO CORRESPONDE A LAS PARTES, Y AL TRIBUNAL MEXICANO LA POTESTAD DE VERIFICAR SU TEXTO, VIGENCIA, SENTIDO Y ALCANCE, PARA LO CUAL DEBE ATENDERSE A LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE EL ESTADO MEXICANO HA SIDO PARTE. ■

<sup>11</sup> COUTURE, op. cit. supra., ps. 222-223.

<sup>12</sup> “Lo que no está en actas no existe en el mundo”.

# El momento procesal oportuno

para la exhibición de pruebas, en términos de la iniciativa de reformas al Código Fiscal de la Federación.

Por: Patricia López Padilla B.



■ Con esta reforma los documentos exhibidos por el contribuyente no tendrán valor probatorio.

**D**el proyecto de reformas al Código Fiscal de la Federación destaca la que se propone efectuar a los artículos 46 y 48, del mencionado ordenamiento, que contemplan las formalidades bajo las que deben realizarse las visitas domiciliarias y las revisiones de gabinete que practiquen las autoridades fiscales.

Así las cosas, si el Congreso de la Unión aprueba la iniciativa presentada por las autoridades fiscales, la redacción del artículo 46 del Código Fiscal para 2008, quedaría en los siguientes términos:

#### Artículo 46. IV.

*... En el supuesto de que el contribuyente no exhiba la documentación e información a que se refiere el párrafo anterior y se trate de documentos, libros, o registros que formen parte de su contabilidad o esté obligado a llevar o a conservar en su domicilio fiscal, no podrá aportarlas a la autoridad una vez transcurrido el plazo que debe existir entre la última acta parcial y el acta final, ni tendrán valor probatorio en los medios de defensa que interponga el contribuyente.*

*Los documentos, libros o registros que formen parte de la contabilidad o se deban llevar o conservar en el domicilio fiscal, que no sean exhibidos durante el ejercicio de las facultades de comprobación, no tendrán valor probatorio en los medios de defensa que interponga el contribuyente.*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Igual disposición normativa se pretende adicionar al artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece las reglas aplicables a las revisiones de gabinete que las autoridades fiscales practican a los contribuyentes. Por otra parte, debemos tener presente que el contribuyente puede optar por promover el recurso de revocación o el juicio de nulidad, en contra del oficio determinante de un crédito fiscal, dictado con posterioridad al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales. A su vez, el juicio de nulidad procede en contra de la resolución recaída al recurso de revocación.

*Aceptar las reformas, tal como se pretenden, dejaría a los contribuyentes en un claro estado de indefensión, pues los dejaría imposibilitados para ofrecer pruebas ante el órgano jurisdiccional competente respecto de la ilegalidad de una resolución administrativa.*

En consecuencia, de aprobarse la reforma en comento, no tendrán valor probatorio los documentos que formen parte de la contabilidad del contribuyente y que se ofrezcan como prueba en un juicio de nulidad sustanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si los mismos no fueron exhibidos ante las autoridades fiscales durante el ejercicio de sus facultades de comprobación.

De la Exposición de Motivos de la iniciativa de mérito, se desprende que el origen de esta nueva disposición atiende al hecho de que a juicio de las autoridades, los contribuyentes, de manera artificiosa, omiten la presentación de la documentación comprobatoria durante la práctica de visitas domiciliarias o de revisiones de gabinete, buscando ganar tiempo para ofrecer pruebas prefabricadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Desafortunadamente la posible, mas no generalizada, comisión de actos ilícitos y delictuosos, ha propiciado la redacción de una norma de carácter general que atenta contra las garantías de audiencia y debida impartición de justicia, por restar valor probatorio a los documentos aportados por los contribuyentes en los medios de defensa promovidos con posterioridad al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.

### I. Contradicción de la propuesta de reforma con otras disposiciones legislativas especiales.

Antes de abundar en las garantías constitucionales que serán violadas por la iniciativa de ley, cabe señalar que la aplicación de ciertas disposiciones normativas de “naturaleza especial” pueden evitar la observancia de las porciones normativas que se pretenden adicionar a los artículos 46 y 48 del Código Fiscal<sup>2</sup>.

1.- En esta línea, la Ley Federal de Derechos del Contribuyente, ley especial y de preferente aplicación al Código Fiscal de la Federación, reconoce la facultad de los contribuyentes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

para combatir la ilegalidad de una determinada resolución administrativa, sin que al efecto someta el derecho de ofrecer pruebas en la mencionada instancia, a las limitaciones que se contengan en el Código Tributario<sup>3</sup>.

2.- A su vez, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que los contribuyentes tienen el derecho de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el de ofrecer todas las pruebas que estimen pertinentes<sup>4</sup>; e incluso, el de hacer valer conceptos no invocados en el recurso de revocación, sin que al efecto exista una limitación referente a que los documentos no ofrecidos ante las autoridades fiscales durante el ejercicio de sus facultades de comprobación, carecerán de valor probatorio en el juicio de nulidad intentado.

En tal virtud, como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es el ordenamiento que rige a los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>5</sup>, así como a las actuaciones que se verifican dentro de dichos procesos jurisdiccionales, consideramos que las reformas que pretenden realizarse al Código Fiscal de la Federación, pueden quedar relegadas en su observancia, por consecuencia de lo dispuesto en preceptos legales que son de aplicación preferente.

### II. Inconstitucionalidad del proyecto de reformas a los artículos 46 y 48 del Código Fiscal de la Federación.

Con independencia de las cuestiones de legalidad abordadas en el apartado anterior, lo cierto es que el contenido de la propuesta de reformas a los artículos 46 y 48 del Código Fiscal de la Federación, es claramente contraria a los principios constitucionales consagrados en nuestra Carta Magna.

Según el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los particulares únicamente podrán ser

*A juicio de las autoridades, los contribuyentes, de manera artificiosa, omiten la presentación de documentación comprobatoria buscando ganar tiempo para ofrecer pruebas prefabricadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

<sup>2</sup> Atendiendo al principio de “*lex posteriori non derogat priori special*”, nuestro Máximo Tribunal ha señalado que una norma general posterior no deroga una especial anterior, aunque en apariencia exista contradicción entre sus textos.

<sup>3</sup> Al respecto, cabe invocar lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente: “**Artículo Tercero.** - A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se estará a lo siguiente:

...  
III.- Los contribuyentes podrán presentar en los juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como prueba documental, el expediente administrativo en los términos establecidos en el artículo 24 de la presente Ley, **no obstante que exista disposición en contrario en el Código Fiscal de la Federación.**”

<sup>4</sup> El segundo párrafo del artículo 40 del ordenamiento legal que nos ocupa establece textualmente lo siguiente:

“**Artículo 40.** - En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la p

<sup>5</sup> Artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

privados de sus derechos mediante un juicio seguido ante los tribunales en los que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

Ahora bien, conforme a lo definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho del actor consistente en probar los hechos constitutivos de su acción constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento a que hace referencia el artículo 14 constitucional<sup>6</sup>.

De esta manera, el legislador no puede restringir ni limitar el derecho que tienen los contribuyentes para ofrecer pruebas en un juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>7</sup>, bajo el argumento de que si no fueron exhibidas previamente ante las autoridades fiscales, no tendrán valor probatorio alguno.

El interpretar lo contrario sería tanto como aceptar que el legislador puede prohibir que los contribuyentes ofrezcan pruebas ante el órgano jurisdiccional competente para pronunciarse respecto a la ilegalidad de una resolución administrativa<sup>8</sup>, dejándolos en un claro estado de indefensión, al impedir que acudan a un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

A este respecto, es pertinente recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el tribunal administrativo (órgano jurisdiccional) competente para resolver y pronunciarse

con fuerza vinculatoria entre las partes, en las controversias que versen sobre la legalidad de las resoluciones administrativas definitivas<sup>9</sup>.

En tal virtud, debemos concluir que la iniciativa de reforma que nos ocupa priva a los contribuyentes de su derecho a aportar pruebas ante el órgano que es competente para resolver controversias en materia fiscal, y que el aprobar el proyecto de modificación a los artículos 46 y 48 del Código Fiscal de la Federación, en los términos actuales, implicaría el aceptar que las autoridades fiscales se conviertan en la última instancia que tienen los particulares para probar los hechos constitutivos de su acción.

Finalmente, es preciso recordar que las autoridades fiscales tienen a su alcance los medios procesales pertinentes para objetar el alcance y valor probatorio de aquellas probanzas “pre-fabricadas” por los contribuyentes, y que el propio Código Fiscal de la Federación prevé sanciones aplicables a quienes falsifiquen documentos con la finalidad de obtener un beneficio en perjuicio del Fisco Federal.

Sin embargo, la práctica de actos ilícitos en situaciones particulares de ninguna manera puede justificar la redacción de una norma general que al eliminar el valor probatorio de los documentos ofrecidos en los medios de defensa promovidos con posterioridad al ejercicio de las facultades de comprobación, priva a los contribuyentes del derecho que tienen para acreditar ante los órganos competentes, los extremos de su acción. ■

<sup>6</sup> Al respecto, resulta aplicable el criterio 78/2007 dictado en marzo de 2007 por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, bajo el rubro: **“ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR AL LICITANTE A QUE EN EL MOMENTO DE LA CELEBRACIÓN DE LA JUNTA DE ACLARACIONES OBJETE FUNDAMENTE LOS ACTOS QUE CONSIDERE ILÍCITOS, VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**, y cuyo contenido establece textualmente lo siguiente: “Este Alto Tribunal ha sostenido que las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el citado precepto constitucional son los requisitos necesarios para garantizar la defensa del gobernado antes de un acto de privación, los cuales de manera genérica se traducen en: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) **la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa**; 3) la oportunidad de alegar, y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. *En ese sentido, se advierte que para respetar dichas formalidades, las leyes procedimentales deben prever instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados imponerse de los actos a impugnar, preparar su defensa y rendir pruebas y alegatos dentro de los plazos previstos en la ley.*” (énfasis añadido)

<sup>7</sup> La propia Suprema Corte de Justicia ha concluido que aunque el legislador ordinario puede regular el ofrecimiento de pruebas, dicha facultad no es ilimitada, tal como se desprende de la tesis 67/2005 dictada por la Segunda Sala del Máximo Tribunal en junio de 2005, bajo el rubro: **“PRUEBAS. LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA PARA REGULAR SU OFRECIMIENTO Y DESAHOGO EN LAS LEYES NO ES ILIMITADA.”**, y cuya parte toral es la siguiente: “...el legislador ordinario está facultado constitucionalmente para establecer en las leyes la manera en que debe cumplirse la formalidad procesal de ofrecer y desahogar pruebas, por lo que la garantía de defensa plena que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé a favor de los gobernados no es infinita, sino que admite condiciones y limitaciones. ***Sin embargo, tal pronunciamiento no debe interpretarse en el sentido de que la autoridad legislativa goza de una facultad omnimoda para imponer dichas modalidades, de manera que pueda prohibir en los ordenamientos que expida y fuera de lo razonable, el ofrecimiento y desahogo de pruebas necesarias para que las partes no queden en estado de indefensión, sino que aquélla únicamente puede establecer reglas a las que deben sujetarse los procedimientos que en acatamiento de la referida disposición constitucional consigne en sus leyes, pero respetando el derecho de los interesados a defenderse en forma adecuada y previa.***”

<sup>8</sup> Conviene tener presente que en octubre de 1996, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó el criterio 129/96, de rubro: **“VISITA DOMICILIARIA. LA PRESUNCION QUE DERIVA DE LOS PARRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DEL ARTICULO 46, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION PUEDE SER DESVIRTUADA EN EL RECURSO DE REVOCACION O EN EL JUICIO DE NULIDAD”**, cuyos razonamientos pueden resultar esencialmente aplicables al caso en estudio. Lo anterior, ya que en dicho criterio se concluyó que el hecho de que se tuvieran por consentidos los hechos no desvirtuados por el contribuyente durante el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, únicamente surtía sus efectos en la práctica de visitas domiciliarias o revisiones de gabinete, mas no en la tramitación de otros medios de defensa. El contenido del criterio a que hemos hecho referencia, se transcribe a continuación:

“La oportunidad que se le da al contribuyente para participar aclarando los hechos asentados en la última acta parcial de la visita domiciliaria, **no significa de ninguna manera que en el recurso de revocación o en el juicio de nulidad, no pueda hacer valer cuanto argumento convenga a sus intereses y exhibir todas las pruebas que estime necesarias para comprobar la realidad de su situación jurídica fiscal**; independientemente de la oportunidad de participar para desvirtuar los hechos asentados en las actas y, en cuanto a que, si no los desvirtúa se le tendrán por consentidos, debe entenderse que ese consentimiento es únicamente para efectos de dictar, en su caso, la resolución en que se le determine el crédito fiscal, pero de ninguna manera una presunción que no sea desvirtuable en el recurso de revocación o en el juicio de nulidad que llegare a promoverse.” (énfasis añadido)

<sup>9</sup> Artículos 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



## Los nuevos modelos de desarrollo de **INFRAESTRUCTURA CARRETERA:** apoyo indispensable a la competitividad del país (Primera Parte)

Por: Francisco J. Treviño Moreno

■ Inminente colaboración entre sectores público y privado.

■ Ahorro para consumidores al reducir tiempos de tránsito en mercancías.

*Las estructuras productivas globales se basan ya no en el principio de acercar los centros de manufactura a los polos de consumo, sino en desagregar el proceso productivo buscando los menores costos de manufactura en cada etapa del proceso de producción.*

### ANTECEDENTES

Infraestructura es sinónimo de desarrollo. Hoy en día los países más desarrollados son los que cuentan con mejor infraestructura en apoyo a la competitividad de sus productores. En México, las necesidades de conservación y modernización de esos medios es enorme.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, por la competitividad de su infraestructura, México se ubica en el lugar 64 de 125 países; a nivel sectorial ocupa el lugar 65 en ferrocarriles, 64 en puertos, 55 en aeropuertos, 73 en electricidad, 51 en telecomunicaciones y 49 en carreteras. Mientras que en América Latina, se ha colocado en el séptimo lugar, delante de Barbados (28), Chile (35), Panamá (46), Jamaica (53), El Salvador (54) y Uruguay (58).

Lo anterior tiene grandes efectos en el desempeño general de la economía del país y consecuentemente en el crecimiento económico y el desarrollo, razón por la cual es sumamente importante mejorar la infraestructura en apoyo a la competitividad de los bienes y servicios que producimos los mexicanos.

Continuar la escalada dentro del listado anterior requiere combinar esfuerzos entre el sector público y el privado, de manera que permita, en forma acelerada, un incremento sustancial en la cobertura y calidad de la infraestructura.

Se debe, por tanto, tomar en cuenta que las estructuras productivas globales se basan ya no en el principio de acercar los centros de manufactura a los polos de consumo sino en desagregar el proceso productivo buscando los menores costos de manufactura en cada etapa del proceso de producción en la región geográfica que los ofrezca.

Este cambio en el paradigma de la industria ocurre cuando las cadenas logísticas se vuelven más eficientes, en términos económicos, al reducir significativamente los costos de transporte y transferencia intermodal.

Es por eso que la aparición del contenedor, en los años sesentas, y su uso intensivo a mediados de los setentas, dio lugar a una economía significativa en el costo de almacenaje, embalaje y manejo de las mercancías, lo que propició la aparición de los grandes buques porta contenedores, que redujeron notablemente los fletes y ampliaron las cadenas de producción a centros de ultramar.

En tierra, el ferrocarril desarrolló formas de transporte de los contenedores que redujeron los fletes hasta en un sesenta por ciento con la introducción de los carros de doble estiba. Las terminales de transferencia en los puertos se volvieron extraordinariamente eficientes para descargar barcos, formar y cargar trenes y, gracias a la contenedorización, distribuir eficientemente las mercancías hacia los diferentes destinos.

Sin embargo, el ferrocarril no es un modo de transporte que permita el movimiento puerta a puerta, lo que deja como única opción al autotransporte. El desarrollo de terminales intermodales ferrocarril-autotransporte, bajo el principio de “siempre sobre ruedas”, que evita costos de almacenaje y de maniobras, ha dado lugar a flujos cada vez más continuos de contenedores, eliminando, con esto, estancias innecesarias en las terminales.

Este proceso tiene el propósito de reducir el tiempo que transcurre entre el momento en que el producto sale de la fábrica y el

de la entrega al detallista o consumidor final, con un doble propósito: reducir los tiempos de tránsito de las mercancías y reducir los costos de los eslabones de las cadenas logísticas.

Las reducciones en estos dos factores eliminan sobrecostos, lo que constituye un beneficio para la industria, mismo que deberá trasladarse a los consumidores elevando la competitividad en un mercado global cada vez más duro.

Cabe mencionar que esos ahorros, obtenidos en los eslabones de conexión, pueden verse disminuidos por ineficiencias en el último traslado: hacia los centros de consumo, típicamente terrestres, donde las carreteras juegan un papel fundamental.

## INFRAESTRUCTURA CARRETERA

En esta materia, las inversiones previstas en el Plan Nacional de Infraestructura son del orden de 287 mil millones de pesos para el periodo 2007-2012, de los que un poco menos de la mitad se prevé serán aportados por el sector privado.

La necesidad de proyectos carreteros realizados mediante la participación de los sectores público y privado ha ocasionado el nacimiento de las asociaciones público-privadas, con la motivación fundamental de fortalecer las comunicaciones ya existentes y reducir los costos de transporte dentro de un ambiente económico globalizado en el que el comercio se ha desarrollado a partir de criterios de manufactura globales, trasladando las distintas etapas de la fabricación de un bien a los sitios en donde se obtienen los menores costos; siempre y cuando estos costos no se reviertan por los costos de transporte.

De esta manera, la estructuración de cadenas logísticas globales integran rutas desde los sitios de manufactura hasta los sitios de demanda buscando los arcos de transporte multimodal de menores costos.

En este sistema las carreteras constituyen un eslabón de gran importancia para conectar los centros de producción con los puertos marítimos, en unos casos, o con terminales intermodales ferroviarias, en otros.

Otra razón relevante que existe hoy en día para las asociaciones público privadas es la enorme necesidad de infraestructura y servicios que la población demanda en México, la cual claramente no puede ser satisfecha por el Estado en su individualidad, cuyos presupuestos son insuficientes para atender todas las necesidades; lo que ha ocasionado la integración del sector privado para atenderlas.

Lo anterior, es una consecuencia lógica de la interacción económica de tres importantes fuerzas que han creado un mercado enorme, altamente atractivo para el sector privado: la concentración de la población en ciudades más grandes, el desarrollo industrial y de servicios en esas ciudades y la protección del medio ambiente.

En este contexto, cuando se trata de la prestación de servicios públicos que requieren infraestructuras para ser prestados estamos en presencia de situaciones naturalmente apropiadas para la realización de asociaciones público privadas. Esto por la importancia de las necesidades a cubrir.

En el caso del transporte carretero, la infraestructura es la parte más importante y más costosa, lo que incide en los requerimientos tecnológicos y de capital

*La eliminación de costos innecesarios constituye un beneficio para la industria, mismo que debe trasladarse a los consumidores y, por lo tanto, elevar la competitividad en un mercado global cada vez más duro.*

que llevarán a concluir que las carreteras son un buen candidato para una asociación público privada, ya que requieren altas “dosis” de participación privada, hablando simplemente de la construcción, el financiamiento, la operación y explotación, el mantenimiento y conservación.

## EL NUEVO ESQUEMA DE CONCESIONES CARRETERAS

Cabe mencionar que entre 1952, año en que se puso en operación la primera carretera de cuota de altas especificaciones, la autopista México-Cuernavaca, y 1988 México construyó y puso en operación poco más de mil kilómetros de autopistas. Posteriormente, mediante el Programa Nacional de Autopistas, de 1989 a 1994, fue posible poner en operación seis mil 223 kilómetros de nuevas carreteras de altas especificaciones y dejar en proceso de construcción 746 kilómetros adicionales, de los cuales poco más de cinco mil fueron construidos al amparo de 52 concesiones y mil 621 kilómetros fueron construidos como obra pública.

El Programa Nacional de Autopistas permitió hacerse de una red de autopistas que creció más de cinco veces, respecto de la red construida en el periodo comprendido entre 1949 y 1988. Red que, sin lugar a dudas, otorgó los resultados para el crecimiento económico de los últimos diez años.

En este contexto, el Gobierno Federal lanzó, en el año 2003, una estrategia que contempla la asociación con inversionistas privados, utilizando modelos que promuevan el desarrollo en distintas regiones del país, mediante la aportación de recursos públicos como capital para apoyar proyectos de inversión privada, y aprovechar activos del sector para obtener, mediante el uso de diversos instrumentos financieros, recursos para acelerar el desarrollo de infraestructura carretera.

Es decir que la necesidad de financiamiento privado para el desarrollo de los países ha motivado la aparición de viejos modelos, a veces con nuevas ropas, para estimular y atraer dicho financiamiento. Lo que ha motivado la depuración y sofisticación de las técnicas para el análisis de proyectos con cierto grado de universalidad.

Sobre este punto, resulta imprescindible destacar que en todo el mundo sólo se realiza el cuarenta por ciento del total de los proyectos de autopistas que se programan bajo estructuras sofisticadas, básicamente “Project Finance”, y en algunas regiones en el mejor de los casos el porcentaje de éxito es del setenta por ciento.

De ahí la importancia del éxito gubernamental con sus esquemas de asociación público-privada para el desarrollo de carreteras, pues los

esquemas otorgan suficiente seguridad jurídica, certidumbre y credibilidad a los principales actores: instituciones financieras, inversionistas, operadores, desarrolladores de proyectos y empresas constructoras ya que cuentan con una sólida base jurídica, flexibilidad para permitir aportaciones de valor agregado y la incorporación de licitaciones públicas como medios de asignación de las concesiones.

Los proyectos aprobados como autopistas de cuota de participación público-privada tendrán varias características, de las cuales destacan:

- Aportación de recursos fiscales para que los proyectos sean financieramente rentables.
- Plazo de concesión fijo de hasta treinta años, máximo establecido por la Ley, prorrogables por otro plazo igual.
- Tarifas promedio máximas para los diferentes tipos de vehículos y reglas de actualización establecidas en el título de concesión.
- Entrega, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, del proyecto ejecutivo, del derecho de vía liberado, de estudios y permisos cuyo costo le será reembolsado por el concesionario. ■

# La responsabilidad solidaria en materia fiscal

## como un instrumento de sanción al ejercicio del derecho

Por: Arturo Pérez Robles



■ Se viola la garantía de igualdad al pretender sancionar por igual conductas desiguales.

El Ejecutivo de la Unión presentó recientemente, dentro del paquete de reformas fiscales, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y se establece el Subsidio para el Empleo (en adelante la Iniciativa), misma que contiene diversas medidas represoras, no sólo de prácticas evasivas sino incluso inhibitorias del libre ejercicio de la profesión.

Es el caso de la propuesta de adición de la fracción XVI, al artículo 26 del Código Fiscal de la Federación (CFF), que pretende incorporar una nueva hipótesis de responsabilidad solidaria: [...] Son responsables solidarios con los contribuyentes....XVI. “Los prestadores de servicios a quienes el contribuyente contrate para elaborar su contabilidad, para cumplir con sus obligaciones fiscales o para presentar las declaraciones de las contribuciones correspondientes, así como los contadores, abogados o cualquier otro asesor en materia fiscal, por las multas<sup>1</sup> a que se haga acreedor el contribuyente, cuando derivado de la prestación de servicios o bien de la asesoría otorgada al contribuyente, éste omita el pago

<sup>1</sup> En mi opinión, el hecho de exigir al abogado responsabilidad solidaria sobre la multa impuesta a quien omite el pago de la contribución (infractor por deuda propia), provoca que estemos ante una sanción trascendente, que resulta inconstitucional; basta decir, que el texto del último párrafo, del artículo 26 del CFF, acertadamente precisa, sobre este aspecto que: [...] “La responsabilidad solidaria comprenderá los accesorios, con excepción de las multas”.

Resulta aplicable la siguiente tesis: “**OBLIGACIONES FISCALES. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 32 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VIOLAN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 1993, 1994 Y 1995)**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, según el referido precepto constitucional, las penas inusitadas son aquellas inhumanas, crueles, infamantes o excesivas, o bien, que no corresponden a los fines que persigue la penalidad en general, mientras que las penas trascendentales son las que van más allá de la persona del delincuente. *Ahora bien, aun cuando es cierto que el artículo 22 constitucional aplica no sólo en materia penal, sino también tratándose de otros campos normativos como es el ámbito administrativo -incluido en éste la rama del derecho fiscal-*, también lo es que siempre se refiere a conductas ilícitas que deben ser sancionadas...” (énfasis añadido).

**Localización:** Novena Época .Instancia: Primera Sala . Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 .Página: 702 Tesis: 1a. CXXVII/2005 Tesis AisladaMateria(s): Constitucional, Administrativa

*La iniciativa pretende sancionar por igual conductas lícitas y éticas de los abogados, que aquellas actuaciones que se traducen en actividades ilícitas, lo que viola la garantía de igualdad consagrada en nuestra Constitución, dando un trato igual a situaciones desiguales.*

*La iniciativa resulta violatoria de la garantía de libertad en el ejercicio de la profesión que consagra el artículo 5 de la Constitución, pues si bien no impide de manera directa la prestación de servicios, sí sanciona su ejercicio con responsabilidad solidaria, cuando la autoridad no comparte el sentido de la asesoría y finca diferencias a quien aplicó el criterio del asesor.*

total o parcial de contribuciones<sup>2</sup>.”

Sobre este particular cabe destacar las razones que motivan al Ejecutivo para presentar la incorporación de este nuevo supuesto, que se desprende de la propia exposición de motivos:

[...] “En ese sentido, se ha detectado que algunas personas que se encargan de llevar la contabilidad de los contribuyentes o de asesorarlos en materia fiscal, incurren en abusos ya sea con conocimiento y aprobación del propio contribuyente o sin él.”

Lo señalado trae como consecuencia la evasión, por parte de los contribuyentes, del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y el abuso, por parte de los asesores, con sus clientes, por lo que se considera fundamental establecer la responsabilidad solidaria de los profesionistas que elaboren la contabilidad o asesoren al contribuyente si se comprueba que existió incumplimiento a las disposiciones fiscales y se acredita la relación contractual o laboral entre ellos, precisándose que esa responsabilidad se limitará a las multas en que se incurra al influir, dichos asesores, en la toma de decisiones del contribuyente.

Destaca la franca discordancia que existe entre la intención manifiesta en la exposición de motivos y el texto que

se propone con la iniciativa<sup>3</sup>, si se toma en cuenta el alcance de una porción normativa del texto propuesto, que señala que son responsables solidarios con los contribuyentes, los profesionistas que los asesoren “cuando derivado de la prestación de servicios o bien de la asesoría otorgada al contribuyente, éste omita el pago total o parcial de contribuciones<sup>4</sup>”.

Lo anterior merece algunos comentarios que resultan importantes para entender el alcance de la infracción y su franco abandono del orden constitucional:

Subyace en el derecho tributario mexicano el principio de autodeterminación de las contribuciones<sup>5</sup>, que obliga al contribuyente, en una etapa en la que se presenta una realidad objetiva dada, preexistente y concreta, a precisar el alcance de la norma tributaria, para asignarle el significado propio de acuerdo a la hermenéutica; ello, para efecto de atribuir consecuencias jurídicas a uno o más hechos jurídicos en el ámbito tributario.

Para dar cumplimiento a esa realidad de alcance esencialmente jurídico se requiere normalmente de los servicios que proporciona un asesor experto en la materia, quien, a efecto de dar sentido al texto normativo en su adecuación al caso concreto, utiliza herramientas válidas

<sup>2</sup> Es claro que la norma referida establece una sanción administrativa mediante la utilización de la figura de la responsabilidad solidaria, pues la hipótesis de la “infracción” consistente en emitir una opinión derivada de la cual se determine una omisión al contribuyente (cliente), y la manifestación expresa de la intención del autor de la Iniciativa, según se observa de la exposición de motivos, confirman esta circunstancia.

<sup>3</sup> Resulta altamente criticable que el legislador pretenda incidir en las relaciones que se presentan entre el abogado y su cliente, las cuales ya cuentan con las vías judiciales de exigencia de responsabilidad profesional.

<sup>4</sup> Es preciso mencionar que los artículos 89 y 90 del CFF ya establecen una sanción que va desde \$19,321.00 hasta los \$38,642.00, para quien asesore a los contribuyentes para omitir el pago de contribuciones, entre otras. En este mismo sentido, el artículo 91-C del CFF, establece como infracción para los asesores, el no informar a sus clientes que el criterio proporcionado en su opinión es diverso a los criterios no vinculativos, a que se refiere el artículo 33, fracción I, inciso g) del mismo ordenamiento.

Debe mencionarse que la conducta que se infracciona en el artículo 89 consiste en asesorar con el propósito de que el contribuyente omita el pago de la contribución, situación distinta a la que se pretende regular, pues de aprobarse la iniciativa en sus términos, se sancionará al abogado que emita una opinión, si derivado de ésta las autoridades fiscales determinan un crédito fiscal al contribuyente, aun cuando el asesor no realice una conducta ilícita o asesore a su cliente en ese sentido.

<sup>5</sup> El artículo 6 del CFF, dispone en su parte conducente: [...] “Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario.”

de interpretación que van desde textos doctrinales de autores nacionales hasta sentencias y jurisprudencias de órganos jurisdiccionales no nacionales que pueden servir como medios auxiliares en la interpretación jurídica<sup>6</sup>.

Por otra parte, la complejidad del conocimiento jurídico es clara si se considera la cantidad de principios, normas a interpretar, métodos<sup>7</sup> y herramientas que el intérprete tiene que observar y ponderar al emitir su opinión, misma que muestra el resultado de su función interpretativa en el ejercicio de su profesión.

Por eso resulta inherente a la interpretación jurídica la existencia de opiniones divergentes, máxime si quienes las expresan son autoridades en el tema: [...] “Los grandes maestros y las escuelas reconocidas libran ciertamente duelos apasionantes; mas lo grave del caso es que de ellos – a diferencia de los homéridas – no salen vencedores ni vencidos y cada paladín conserva sus fieles, dividiendo la comunidad jurídica. [...] Tal es la dificultad que nos acongoja: asumir un concepto determinado cuando existen varias opciones en juego igualmente sólidas y bien respaldadas en autoridades, leyes y sentencias.”<sup>8</sup>

Por tanto, la función del asesor no culmina con el conocimiento teórico entendido como

actividad esencialmente intelectual<sup>9</sup>. Se requiere, además, de la expresión práctica que sirve para singularizar el conocimiento teórico previamente adquirido para dotar de vida al derecho.

Es pues en la “concretización” propia del derecho cuando se ponderan razones no sólo jurídicas o científicas, sino de otra índole, que permiten al intérprete definir, incluso, el principio jurídico que debe prevalecer al existir diversos intereses en juego.

Una vez culminada la función del asesor como intérprete en la expresión de una opinión concreta no es poco común que el destinatario de la misma acuda a otros asesores a efecto de tener una mayor certeza respecto del criterio expresado en primera instancia, máxime que en materia tributaria confluyen diversas circunstancias que impiden, en muchas ocasiones, tener certeza del criterio emitido, dentro de las cuales podemos referirnos a:

(i) La incesante creación de normas administrativas emitidas por las autoridades fiscales<sup>10</sup>, (ii) la complejidad de los términos incorporados en las normas tributarias, en atención a la materia que regulan; (iii) la variada creación jurídica expresada en las sentencias por los órganos que materialmente ejercen la función jurisdiccional (ya

sean formalmente administrativos o judiciales) y, (iv) la internacionalización del derecho tributario, lo que implica adoptar principios y términos propios del derecho comparado, en ocasiones derivados de sistemas jurídicos alejados de nuestra tradición jurídica.

Cabe entonces señalar que la variedad interpretativa, que da riqueza a la creación jurídica, no sólo se presenta en la academia o en el ejercicio de la profesión como asesor, sino incluso y de manera contundente, en la función jurisdiccional, en la que el método de creación jurisprudencial por unificación es una muestra clara de esta diversidad.

En este sentido, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pueden tener tesis contradictorias, en cuyo caso, podrá denunciarse dicha circunstancia para efectos de que el Pleno fije el criterio que prevalecerá.<sup>11</sup> Así, la existencia de interpretaciones diversas de los órganos encargados de impartir justicia deja en claro que la diversidad de opinión es inherente a la función del intérprete y su ejercicio no puede ser en sí mismo sancionable, bajo el pretexto de que las autoridades fiscales adopten un criterio diverso al expresado por el asesor, máxime si su cliente conserva la libertad para aplicarlo<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Resta precisar que de acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, dicho órgano, al emitir sus resoluciones, tomará en cuenta: [...] “las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.”

<sup>7</sup> Es por ello que Zagrebelsky opina: “No se comprendería el significado de las afirmaciones que acabamos de hacer – es más, podría considerárselas carentes de sentido – si se mantuviera que el ordenamiento esta siempre en condición de ofrecer al interprete una y sólo una respuesta para regular el caso... Sin embargo, que esto no es así ya es algo fuera de discusión en la ciencia jurídica actual. Para comprender esta cuestión fundamental es necesario saber qué son en realidad los métodos de interpretación.” (Zagrebelsky, Gustavo. (2005). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Ed. Trotta, Sexta Edición, p. 134)

<sup>8</sup> Nieto, Alejandro. “Las limitaciones del conocimiento jurídico”, lección jubilar pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid el 12 de marzo de 2001, p.57

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*, p.18

<sup>10</sup> Que incluso pueden tener un alcance distinto, ya sea que sólo generen derechos a los contribuyentes o bien, que incluso generen obligaciones, si son normas *habilitadas* por disposición legal o reglamentaria, de acuerdo a los criterios de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación (Cfr. Pérez Robles, Arturo y Monarrez, Carlos. *Seguridad Jurídica. Posibilidad de que las cláusulas habilitantes vulnere dicha garantía en materia tributaria*. Seguridad Jurídica: Diagnóstico y Propuestas. Colección Foro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. Ed.Themis, 12, pp.353-379

<sup>11</sup> En este sentido el artículo 197 de la Ley de Amparo (LA) señala: [...] “Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse....” Esta misma circunstancia se presenta a nivel de tribunales colegiados, según se desprende del artículo 197-A de la LA.

<sup>12</sup> Por ello, resulta confuso definir el interés jurídico que pretende tutelarse con la Iniciativa en el tema que se comenta.

Igualmente, la imposición de la sanción depende fundamentalmente de la decisión de un tercero, quien de no aplicar el criterio, eliminaría cualquier riesgo para el asesor en materia de responsabilidad solidaria.

Las propias autoridades pueden variar su criterio de interpretación normativa y no sólo respecto de otros supuestos de los cuales hayan emitido una confirmación de criterio previamente, sino incluso respecto de aquellos casos en los que ya emitieron su interpretación a través de un acto administrativo concreto, circunstancia que justifica la existencia del juicio de lesividad.

Es por lo anterior que la iniciativa en comento resulta violatoria de la garantía de libertad en el ejercicio de la profesión que consagra el artículo 5 de la Constitución<sup>13</sup>, pues si bien no impide de manera directa la prestación de servicios sí sanciona su ejercicio con responsabilidad solidaria cuando la autoridad no comparte

el sentido de la asesoría y finca diferencias (contribuciones y accesorios) a quien aplicó el criterio del asesor, no obstante que éste advierta que existen otras opiniones sobre el tema, dejando al libre arbitrio del cliente la adopción.<sup>14</sup>

Además, la iniciativa pretende sancionar por igual conductas lícitas y éticas, que aquellas actividades ilícitas, lo que viola la garantía de igualdad consagrada en nuestra Constitución, pues se da un trato igual a situaciones distintas.<sup>15</sup>

Por último, si bien la intención de incorporar medidas de esta naturaleza no encuentra justificación en un estado de derecho, resulta más preocupante que su difusión sea bien recibida por aquellos que, siendo partidarios de sancionar prácticas ilícitas en el ejercicio de una profesión, dejan su análisis en el sentir de la intención, sin reflexionar sobre el verdadero alcance de la propuesta de reforma legislativa. ■



### <sup>13</sup> **RESPONSABILIDAD POR CULPA, NATURALEZA JURIDICA DE LA.**

*La idea de responsabilidad no constituye una noción autónoma independiente de toda premisa; ella es complementaria de una noción previa: la de la obligación. La expresión "responsabilidad", define la situación en que se encuentra el que ha faltado a su deber, o a una obligación prescrita por una norma, y se ve expuesto a consecuencias penosas. La responsabilidad no es otra cosa que la situación jurídica que sobreviene a consecuencia de la violación de una obligación.... En la teoría de la culpa no hay falta sino cuando el acto lesivo es imputable al agente. Para la responsabilidad por el daño, se requiere que el acto que lo causa, pueda ser imputado a la voluntad de su autor, y ante la dificultad que entraña para el ofendido, acreditar que el agente ha incurrido en falta, de acuerdo con la regla general de que la prueba incumbe al que demanda, supuesto que aquél no puede observar los elementos íntimos y morales de la falta, sino que su existencia sólo puede serle revelada por métodos indirectos, especialmente cuando se trata de negligencia, se ha aceptado en teoría la inversión de la prueba, imponiendo al demandado, autor del daño, la carga de la prueba exonerante. No cabe duda que existen límites de la previsión, que impiden que puedan evitarse todos los daños que se originen con el libre ejercicio de la actividad humana... **No constituye culpa el error profesional que depende de la incertidumbre o imperfección del arte o ciencia y no de la falta de conocimientos o negligencia de quien ejerce la profesión...** (No. Registro: 354,146. Tesis aislada. Materia(s): Civil. Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario. Judicial de la Federación. LXVI. Tesis: Página: 316*

<sup>14</sup> *En este mismo sentido, el numeral 16, c), de los "Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, proclamados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", celebrado en la Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990, señala: [...] "16. Los gobiernos garantizarán que los abogados:.. C) No sufran ni estén expuestos a persecuciones o sanciones administrativas, económicas o de otra índole a raíz de cualquier medida que hayan adoptado de conformidad con las obligaciones, reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión. (énfasis añadido). Este documento fue firmado por el México, pero no ha sido ratificado por el Senado, por lo que son principios no vinculativos.*

<sup>15</sup> *Resulta aplicable el siguiente criterio de nuestro Máximo Tribunal: [...] "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."*

*Amparo directo en revisión 988/2004. 29 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles."*

# Agradecimiento al Lic. Jorge Cervantes

Por: Jesús Ávila Fernández

## *Mismos objetivos en nuevos espacios.*

Hace algunos años Orson Welles comentó que lo peor del oficio de escritor es terminar un capítulo y que la máquina de escribir no lo aplauda, y nunca fueron más acertadas las palabras del cineasta, pues habiendo motivos más que suficientes para agradecer los trabajos de nuestro compañero y amigo, Jorge E. Martínez Cervantes, Director de la Revista La Barra por casi diez años, el cierre anterior se vino encima, dejando, como él bien sabe, textos valiosos para el siguiente número.

Baste decir que Jorge Cervantes inició, hace ya algún tiempo, la reorganización de nuestra publicación, que los artículos y entrevistas que incluyó en los números a su cargo fueron, sin duda, la práctica fiel de un oficio escribano que mantenía latente desde siempre.

En lo personal, recuerdo su entusiasmo al presentarse a entrevistar; los recortes preparados y el cuestionario que permitiría encontrar la clave del tema. Un abogado periodista, o periodista abogado no lo sé, que publicación tras publicación buscaba los temas más interesantes para incluirlos de una u otra forma.

Sin embargo los senderos no son rectos, diferentes responsabilidades y nuevos intereses llenan diariamente la vida; así, la participación informativa de Jorge Cervantes cambia de escenario, presentando ahora un interesante programa de debate en el Canal Judicial.

Quedan sus textos, entrevistas y artículos plasmados en La Toga, entre los que podemos mencionar: “Equidad, síndrome de evolución”, “Modificar la cultura, el mejor amparo”, “Acción de nulidad de juicio concluido, reforma fallida”, “Candados de manos”, “Carta fundamental de la Unión Europea”, “La Reforma del Estado”, “El derecho de veto” y “La responsabilidad civil del periodista”, entre otros; escritos que avivaron inquietudes y buscaban abrir debates respecto del camino de nuestro marco jurídico nacional.

Asimismo, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. agradece y recuerda con cariño sus intervenciones en debates, como moderador e incluso como maestro de ceremonias y jefe de prensa en los distintos Congresos Nacionales.

Su trabajo en la revista siempre será bienvenido, y sus colaboraciones jurídicas, ahora desde otra trinchera, seguirán siendo, sin duda, generadoras de comentarios y polémicas en busca de reafianzar la legalidad jurídica del país. Es momento pues de felicitarlo, y advertirle que, como señala Humberto Eco, “la televisión aparece como algo semejante a la energía nuclear, sólo puede canalizarse a base de claras decisiones culturales y morales”.

Enhorabuena, pues es preciso emprender caminos hacia lo que nos gustaría conocer, dejando aquello a lo que estábamos acostumbrados. ■



Mathew Nolan.

## Clausura del Diplomado

### “Cuotas Compensatorias, Dumping, Subvenciones y Salvaguardas”

Por: Francisco J. Cortina y Gerardo Canseco

Existen diversos procedimientos para la representación de exportadores, importadores o miembros de la producción nacional.

El jueves 21 de junio fue clausurado por el licenciado Luis Madrigal Pereyra, Segundo Vicepresidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.; Gustavo Báez López, Director General Adjunto de Investigación de Daño y Salvaguardas de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales; Francisco Cortina Velarde, Primer Vocal del Colegio, y Eduardo Díaz Gavito, Coordinador del evento, el Diplomado “Cuotas Compensatorias, Dumping, Subvenciones y Salvaguardas”, mismo que tuvo una duración de 70 horas y que fuera inaugurado el pasado 17 de abril.

Durante el discurso de clausura, minutos antes de entregar los diplomas a los participantes del evento, Luis Madrigal hizo énfasis en los beneficios de la educación continua en la importancia de los temas materia del diplomado.

El diplomado, cuya coordinación estuvo a cargo de Francisco Cortina Velarde y Eduardo Díaz Gavito, constó de XVII módulos, que abarcaron desde los antecedentes históricos del sistema de prácticas desleales comerciales hasta los elementos esenciales de dichas prácticas, así como diversos procedimientos y medios de defensa existentes.

Las diferentes exposiciones estuvieron a cargo de especialistas en la materia; entre ellos, se contó con la presencia de funcionarios públicos, juzgadores y profesionales postulantes (economistas y abogados), tales como: Daniel Amézquita Díaz, Gustavo Báez López, Oscar Cruz Barney, Eduardo Díaz Gavito, Raymundo Enriquez Sánchez, David Hurtado Badiola, Miquel Mayorga Martínez, Mathew Nolan, Eduardo Pérez Motta, Hugo Perezcano Díaz, el Ricardo Ramírez Hernández, Luz Elena Reyes de la Torre, Ricardo Romero Aburto, Juan Manuel Saldaña Pérez, Fernanda Saury Lomelí, Rafael Serrano Figueroa, Gustavo Uruchurtu Chavarín, Miguel Ángel Velásquez Elizarrarás y el Magistrado Luis Malpica y de Lamadrid.

 *Mathew Nolan demostró que las distintas materias siguen una estructura básica en todos los países.*



Francisco Cortina Velarde y Luis Alfonso Madrigal Pereyra

Los expositores transmitieron sus conocimientos y experiencias sobre los diversos casos de dumping, subvenciones y salvaguardas en que han participado, enriqueciendo con ello una mera exposición teórica, donde cada tema fue aterrizado a casos reales e hipotéticos.

Asimismo, los funcionarios de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales que impartieron algún módulo, manifestaron diversos puntos de vista sobre los procedimientos de investigación que llevan a cabo; información por demás interesante y difícil de obtener.

De igual forma, los abogados y economistas que acudieron a los módulos compartieron experiencias sobre los diversos procedimientos que han llevado a cabo en representación de exportadores, importadores o miembros de la producción nacional, dando exposiciones críticas al sistema antidumping mexicano, y a los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio.

En resumen, las distintas exposiciones desarrollaron las capacidades de cada participante, posiblemente futuros practicantes de las materias.

Dentro de las ponencias que más llamaron la atención, destacó la exposición de clausura, a cargo del jurista norteamericano, Mathew Nolan, quien practica en Washington, D.C.

defendiendo a exportadores mexicanos y latinoamericanos dentro de procedimientos antidumping, seguidos por las autoridades de los Estados Unidos de América.

La exposición de Nolan, titulada “Defensa de exportadores mexicanos denunciados por dumping en los Estados Unidos de América”, permitió conocer sobre las principales diferencias entre el sistema de investigación seguido en nuestro país vecino y el que se sigue en el nuestro.

Por otra parte, de este profesional dejó claro que la materia de dumping, subvenciones y salvaguardas sigue una estructura básica en todos los países, teniendo diferentes matices en cada lugar.

De esta forma, con el Diplomado “Cuotas Compensatorias, Dumping, Subvenciones y Salvaguardas”, la Barra demostró, una vez más, el interés que manifiestan sus estatutos de promover la educación continua a sus miembros y a todos aquellos profesionistas que, sin ser miembros, encuentran atractivo el aprendizaje de las distintas ramas profesionales.

Finalmente, cabe señalar que este Diplomado es el único en su tipo en nuestro país, ofreciendo a los participantes la oportunidad de contar con un claustro de profesores de primer nivel, con las personas más capacitadas en materia de dumping, subvenciones y salvaguardas en el foro nacional e internacional. ■



## Sesión del "Comité XI. Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente"

### de la FIA en México

Por: Héctor Herrera Ordóñez

*La diarrea infecciosa ha provocado, en los últimos diez años, la muerte de más niños que en todos los conflictos armados desde la Segunda Guerra Mundial; tan solo en el 2001 fallecieron casi dos millones de personas, siendo más de la mitad niños menores de cinco años.*

La Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. (BMA) fue anfitriona de la XLIII Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados (FIA) "El Acceso a la Justicia", realizada del 13 al 16 de junio pasados en la Ciudad de México. En el marco de dicha conferencia, el "Capítulo XI. Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente", de la FIA, llevó a cabo una sesión moderada por su presidente, Dr. Jayme Vita Roso.

El programa de la sesión incluyó los siguientes temas y ponentes:

- Agua, Saneamiento y Medio Ambiente en las Américas, Perspectiva Jurídica.  
Ponente: Héctor Herrera Ordóñez, México.
- Consecuencias del Calentamiento Global para la Selva Amazónica.  
Ponente: Marcel Jung, Brasil.
- Calentamiento Global: Consecuencias y Perjuicios para la Humanidad.  
Ponentes: Jayme Vita Rosso y Gustavo Buffara Bueno, Brasil.

La sesión permitió a barristas y a miembros de la FIA intercambiar opiniones sobre los temas antes referidos, por lo que respecto del tratamiento de aguas, saneamiento y medio ambiente, dentro de nuestro continente, se destacó lo siguiente:

América es, por sus aguas, el continente más rico del mundo. Con una precipitación pluvial media anual de 1,084 mm., los recursos hídricos renovables en la región son cercanos a los 24,000 km<sup>3</sup> al año, lo que representa más del 55 por ciento del agua total renovable del mundo. El cincuenta por ciento de las extracciones se utilizan en la agricultura, con algunas excepciones (Canadá, Estados Unidos, Belice, Panamá, Colombia y Trinidad y Tobago).

El uso doméstico del vital líquido representa el 15 por ciento de las extracciones de la región, con excepción de países como Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala, Honduras, Chile y Perú; mientras que la industria representa el 35 por ciento.

Cabe destacar que el 87 por ciento de los 337 millones de habitantes urbanos de América Latina cuentan con saneamiento adecuado, sin embargo aún suman más de 100 millones los que carecen del servicio. Por otra parte, se estima que 120 millones de personas adicionales, en los ámbitos urbano y rural, requieren acceso a fuentes confiables de agua; aunque es necesario aclarar que únicamente en Chile, Colombia, Guatemala y México, se han logrado avances mayores al setenta por ciento de las necesidades, mientras que en países como Paraguay, Surinam y diversas islas del Caribe, la cobertura no llega al veinte por ciento.

El problema es grave y debe subsanarse a la brevedad pues las deficientes instalaciones de saneamiento y drenaje aumentan la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas en muchas ciudades, como Buenos Aires, San Salvador y San José.

Diversos estudios, presentados durante las ponencias, presentaron una triste realidad: Pocos son los países en América Latina y el Caribe que cuentan con tratamientos adecuados para las aguas residuales. Sólo el 24 por ciento de las naciones tratan más de la mitad de sus aguas residuales domésticas, el 15 por ciento logra tratar entre el veinte y el cincuenta por ciento; otro 27 por ciento trata entre el diez y el veinte; mientras que una tercera parte no alcanza a tratar ni el diez por ciento de esas aguas.

El retraso en esta materia es de por sí alarmante, sin embargo más preocupante resulta al combinarlo con el desmedido crecimiento poblacional y la migración urbana, pues los problemas relacionados con la contaminación del agua están teniendo impactos importantes en la salud de la población.

El incremento del déficit de cobertura, la ineficiencia administrativa de algunos organismos públicos y la limitada capacidad de pago de las comunidades de bajos ingresos han obligado a los gobiernos a destinar crecientes subsidios necesarios (muy probablemente más allá de lo deseable) para operación y mantenimiento de los sistemas.

Esto se debe también a la necesidad que se tiene de responder a los compromisos adquiridos dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, que consisten en reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso al agua potable y saneamiento básico para el año 2015; materias en las que América va adelante respecto a otros continentes.

Aún con esto, es necesario que en el año 2015 se cuente con un adecuado sistema de saneamiento para 131 millones de personas en áreas urbanas y 32 de millones en áreas rurales.

Las inversiones anuales necesarias en América Latina y el Caribe para lograr

estas metas se han estimado en 800 millones de dólares para suministro de agua y en mil 500 millones para saneamiento, a precios de 2001; así como reformas institucionales y desarrollo de capacidades.

Claro está que los costos y beneficios de incrementar el acceso a un líquido de

*Las inversiones anuales necesarias en América Latina y el Caribe para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas se han estimado en 800 millones de dólares para suministro de agua y en mil 500 millones para saneamiento, a precios de 2001.*

mejor calidad, así como al saneamiento adecuado serán variables, dependiendo de la tecnología seleccionada. Por tanto, es necesario dar cifras como esta: cada día mueren en el mundo poco más de seis mil personas a causa de diarrea, principalmente niños menores de cinco años. En el 2001 fallecieron casi dos millones de personas por diarrea infecciosa, siendo más de la mitad niños menores de cinco años.

Esta enfermedad ha provocado, en los

últimos diez años, la muerte de más niños que en todos los conflictos armados desde la Segunda Guerra Mundial. De la cifra estimada, más de un millón y medio de muertes pueden atribuirse a factores de riesgo en el agua, sanidad e higiene.

Es por eso que países como Brasil, Chile y México, y en menor medida Venezuela, apoyan el argumento de una ley del agua resultante de la evolución interna de las políticas en instituciones en busca de un cambio en el entrono social, económico y político. Una masa crítica existente permitió a estos países conservar la memoria institucional necesaria y, por lo tanto, proporcionar sus propias bases para identificar los cambios necesarios en los marcos legales e institucionales existentes con una visión de largo plazo.

Tristemente éste no ha sido el caso de los demás países, donde la filosofía del sector hídrico fue, y continúa siendo, poco clara. La ausencia de trabajo interno ha abierto la puerta a influencias externas que no siempre son relevantes o viables. La relación entre el manejo de agua y el ambiente también requiere de distintos enfoques para la legislación del agua dependiendo de la región.

En la mayoría de los casos, si no es que en todos, los intentos fallidos para modernizar la legislación del agua se deberán a una visión no enmarcada por una política nacional.

Es innegable el interés que han demostrado los distintos países de América Latina y el Caribe, sin embargo la constante evolución en el manejo del agua ha imposibilitado realizar un modelo regional; así pues, se han logrado modernizar algunos marcos jurídicos, con programas para desarrollar, modificar o modernizar las operaciones y procedimientos hídricos existentes.

Las distintas acciones han mostrado resultados diferentes, mismos que han derivado en nuevos cuestionamientos; debemos preguntarnos entonces cuál debe ser el objetivo primordial en las reformas jurídicas. Una vez resuelto lo anterior, continuaremos: ¿Cómo debe componerse una buena ley? ¿De qué manera deben implantarse las nuevas disposiciones? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para una instrumentación exitosa? ■

## RECONOCIMIENTO a Von Wobeser y Sierra, A.C.

La Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

Se suma al reconocimiento que la revista “LATINLAWYER” dio al despacho Von Wobeser y Sierra, S.C. (VWYS), el pasado mes de julio, por la labor que ha venido desempeñando en el campo Pro Bono.

Labor que emprendió hace ya algunos meses no sólo sembrando y desarrollando entre sus integrantes una cultura Pro Bono sino también llevando la voz a distintos despachos jurídicos de Latinoamérica.

Asimismo, queremos resaltar la importancia del convenio que VWYS firmó con la Asociación de Servicios Legales, A.C. (ASL), subsidiaria del Colegio, cuyo objeto principal es el compromiso de reportar, trimestralmente, el número de horas pro bono trabajadas en el plazo mencionado, así como una descripción detallada del trabajo realizado y los clientes a quienes se les trabajó; obligación que ha venido cumpliendo desde dos trimestres atrás. ■

# Nuevos compromisos de la Barra

## buscan fomentar la cultura de la legalidad

Por: Jesús Ávila Fernández

**El convenio con la UNAM pretende establecer un efectivo estado de derecho en el país.**

**Mejores abogados, necesidad básica en el rumbo de México.**

El pasado 21 de agosto se llevó a cabo la firma del primer convenio de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. con alguna institución de enseñanza superior. Para tal efecto, Luis Enrique Graham Tapia y Juan Ramón de la Fuente, Presidente del Colegio y rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, respectivamente, se reunieron en el University Club.

La firma, con la UNAM, pretende abrir ventanas de trabajo en actividades académicas y científicas que fortalezcan la cultura de la legalidad, el estado de derecho, la justicia, la equidad y la libertad de todos los mexicanos; así lo manifestó Jorge Islas, abogado general de la Universidad.

Minutos antes de signar el documento, Jorge Islas aseguró que este instrumento será la pauta para crear nuevos aspectos y nuevos horizontes en la lucha por fortalecer, hasta instaurar, un verdadero estado de derecho.

Asimismo, precisó los alcances del convenio, que son:

1. Promover y apoyar la realización de proyectos de investigación académica.
2. Propiciar el apoyo y la colaboración de la Universidad para el desarrollo de acciones generadas a partir de convenios específicos.
3. Proporcionar todo tipo de información académica, cultural y científica en las distintas áreas de exploración jurídica, a fin de tener proyectos sobre investigación en diversas áreas y temas del derecho.
4. Colaborar en el desarrollo de material didáctico y editorial para la impartición de cursos de especialización, actualización profesional y de postgrado.



Jorge Islas.

*“El estado de derecho, como expresión de la cultura, es un hábito, es una forma de vida, es una forma de diálogo que requiere de una construcción diaria”.*

*Luis Enrique Graham Tapia.*



Luis Enrique Graham Tapia.

5. Desarrollar, asesorar, planear y supervisar las prácticas profesionales, así como el servicio social de estudiantes y pasantes de la UNAM, que se puedan desarrollar en colaboración con la Barra.

Por su parte, y una vez firmado el documento, Luis Enrique Graham se mostró entusiasmado. “La UNAM ha demostrado ser un espacio de ilustre, sabia y responsable crítica, por lo que es un privilegio para la Barra Mexicana celebrar el convenio que iniciará la construcción de una mejor y más eficaz cultura de respeto al estado de derecho”, pronunció.

Una cultura, aseguró, que no se puede crear por decreto, pues el estado de derecho, como expresión de la cultura, es un hábito, una forma de vida, un diálogo que requiere construcción y reconstrucción diaria, en donde estemos concientes tanto de nuestros haberes como de nuestras limitaciones.

“Los cambios en la cultura no se hacen de un momento a otro. La cultura se construye, y esto aplica al estado de derecho, para que responda a las necesidades sociales cumpliendo con algunas características, mismas que debemos contemplar en ese mejor y más eficaz estado de derecho, debe ser: sobria, útil y estar dirigida a que el ser humano tenga un buen vivir.”

Por lo que, el Presidente de la Barra Mexicana, aseguró que el proyecto con la Universidad debe estar encaminado a fortalecer ese aspecto (el bien vivir), dejando de contemplar, únicamente, el bienestar.

La reflexión lo llevó a señalar que a pesar de los trabajos realizados “no hemos logrado un sistema eficiente y efectivo que forje civilización y civilidad”. Nosotros, añadió, somos responsables de muchas de las deficiencias del sistema pero tenemos la oportunidad de salir avante de ellas y colaborar eficazmente en la construcción del estado de derecho.

“Podemos tener, y allí se han enfocado los esfuerzos de la Barra, mejores leyes, pero de poco servirán si no atendemos a la necesidad que está en nuestras manos y en nuestro haber cotidiano; Pues lo que esta sociedad necesita son mejores abogados.”

Eso fue, precisamente, lo que motivó la firma de este convenio con la Universidad Nacional: la suma de esfuerzos que construya la cultura jurídica necesaria, cimentada en la colaboración que prepare mejores abogados.

“Esto va no sólo a aquellos que están en el aula, que mucho podemos hacer por su educación, a quienes, habiendo concluido, entienden que el estudio no es una etapa de la vida sino una forma de expresión de la vida misma”.

Pues la educación continua, junto con el servicio social y el compromiso de que el ejercicio de la profesión se haga apegado a los más altos valores de la ética, ha sido una de las prioridades del Colegio.

En lo personal, señaló Luis Enrique, siempre he entendido que en el hombre está el principio y el fin de la universidad, pues es en él que ésta encuentra su razón de ser;

y tomando en cuenta la gran deuda que la sociedad mexicana tiene con la UNAM, sin distingos del alma mater de cada uno, haremos de este convenio sólo el inicio de muchos proyectos dirigidos a devolver a este país, y a la Universidad, algo de lo mucho que nos han dado.

“Lo hago convencido de que así hablará el derecho por la justicia, lo hago convencido de que así hablará la Barra por mi gremio, y lo hago convencido de que por mi raza hablará el espíritu”, concluyó.

Tocado el turno, Juan Ramón de la Fuente agradeció la confianza puesta en la Universidad y aseguró que a través del convenio de cooperación “podremos trazarnos algunas metas para mejorar la realidad social”. Pues fortaleciendo el estado de derecho, tarea compleja más no inalcanzable, fortificaremos el estado social y el estado democrático.

Sin embargo, hablar del perfeccionamiento llevó el discurso del rector a múltiples cuestionamientos: ¿Cómo fortalecer el estado de derecho cuando vemos, cada vez con más frecuencia, como el Estado mismo se desdibuja dentro de sus instituciones? ¿Cómo podemos avanzar en nuestro país en los tiempos actuales, cuando uno de los grandes reclamos de la sociedad es que el Estado funcione verdaderamente? ¿Cómo podemos avanzar para salir de estas falsas circunstancias donde nos hemos enfrascado?

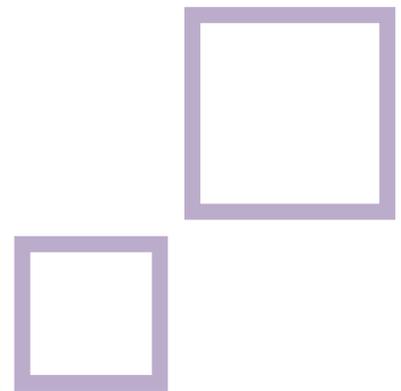
“Es necesario, pues, que el Estado atienda las responsabilidades básicas; es decir, si el Estado no está siendo capaz de proveer seguridad, orden, salud y educación, ¿para qué lo queremos? ¿Cómo podemos creer que México puede avanzar, en los próximos años, cuando vemos que la educación sigue en un plano secundario? ¿Cómo, cuando parece que nuestro país quiere seguir en los suburbios de la economía del conocimiento?

“Hoy en día, por tanto, ser abogado es un reto formidable, un reto intelectual no sólo en términos profesionales sino en términos conceptuales de poder entender los problemas sociales que derivan de las limitaciones de nuestro estado de derecho. De tal forma, debemos preguntarnos: ¿cómo podemos hacer que, a través del derecho y de las leyes, México pueda recomponer y reorientar su rumbo?

“Ese, principalmente, deberá ser el pensamiento del estudiante. Deberá recapacitar en todo lo que se debe hacer y en todo lo que se debe rehacer. Y allí es donde la colaboración de la Barra será fundamental para la Universidad, pues podremos, con la experiencia de sus miembros, renovar no solamente contenidos sino también procesos pedagógicos y educativos.”

De la Fuente aseguró que la Universidad necesita apoyo y confianza para seguir adelante, por eso, hizo hincapié en la importancia de este convenio y aseguró que dentro de algunos meses se empezarán a ver los frutos específicos de este compromiso.

La Universidad, concluyó, se verá enriquecida con la participación del Colegio de Abogados, pero también los barristas deberán reanimar su capacidad de renovación, a través de su contacto con la UNAM; manteniendo el espíritu fresco, la ilusión y el entusiasmo, que es lo que nos mantiene como universitarios activos. ■



Juan Ramón de la Fuente.

*Si el Estado  
no está siendo  
capaz de proveer  
seguridad,  
orden, salud y  
educación, ¿para  
qué lo queremos?*

Juan Ramón  
de la Fuente.

# Presencia de la BMA

## en el Canal Judicial

### DÍA DEL ABOGADO

El 12 de julio de cada año se festeja en el país el “Día del Abogado”. La fecha fue elegida debido a que en ese día, en el año de 1533, la Real y Pontificia Universidad de México dispuso que quienes se habían inscrito para cursar la carrera de Derecho escucharan la primera cátedra sobre la materia impartida en América; por lo que en dicho programa, se comentaron entre otros puntos, aspectos humanistas de la profesión.



**Arturo Puentelita Pelisio**  
Maestro



**Manuel Gomezperalta Damirón**  
Maestro y Escritor



**Eduardo Luis Ferrer**  
Maestro y Escritor



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador

### REGLAMENTO TAURINO

¿Es correcto que un reglamento emitido por las autoridades administrativas regulen eventos privados como las corridas de toros?  
¿Debe existir una sola reglamentación para toda la República Mexicana, como existe en España? Estos y otros puntos fueron comentados por los especialistas.



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador



**Luis Ruiz Quiroz**  
Escritos Taurinos y Miembro BMA



**Luis Antonio Pérez Díaz**  
Ex juez de Plaza



**Miguel Ángel Cardona**  
Ex juez de Plaza



**Alejandro Silveti**  
Matador de Toros

## TRASLADO INTERNACIONAL ILEGAL DE MENORES

El aspecto más preocupante del tráfico ilícito internacional de menores es la protección de los derechos humanos de las personas, pues en todo momento se ponen en peligro sus vidas. El asunto del tráfico internacional de menores se debe considerar como prioridad nacional; el Estado Mexicano deberá velar por respetar y hacer que se respeten los derechos humanos, sin importar nacionalidades, apelando a nuestra Carta Magna y a los Derechos Humanos Universales.



**Rosa Isela Guerrero Alba**  
Subdirectora de Derecho Familiar de la SRE



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador



**Adriana Canales Pérez**  
Magistrada del Tribunal Superior de Justicia



**Oscar Cervera Rivero**  
Magistrado del Tribunal Superior de Justicia



**Eduardo Magallón Gómez**  
Coordinador de la Comisión de Derecho  
Internacional de la BMA

## RETOS DE LA BMA

Mejor pretexto no puede existir para el festejo de un año de transmisiones de los programas de la BMA en el Canal Judicial; en el programa se hizo una reflexión y análisis sobre el propio Colegio.



**Luis Enrique Graham Tapia**  
Presidente de la BMA



**Carlos Loperena Ruiz**  
Primer Vice presidente de la BMA



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador



**Luis Madrigal Pereyra**  
Segundo Vice presidente de la BMA

## FUERZAS ARMADAS VS CRIMEN ORGANIZADO

Estamos viviendo un notable avance del crimen organizado, tanto así que varios gobernadores, y algunos alcaldes, han pedido la intervención del Ejército para combatirlo, específicamente al narcotráfico, por lo que existe una demanda generalizada en cuanto a seguridad. Por otra parte, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhortó al Presidente, Felipe Calderón Hinojosa, a “evitar el despliegue del Ejército mexicano en tareas civiles de seguridad pública”. Razón por la que los especialistas comentaran alcances y límites jurídicos del Ejército Mexicano.



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador



**Rafael Estrada Sámano**  
Miembro de la BMA



**Luis Manuel Rodríguez Rivero**  
Miembro del Consejo Directivo de la BMA



**Francisco Riquelme Gallardo**  
Coordinador de la Comisión de  
Derecho Penal de la BMA



**Gustavo de Silva Gutiérrez**  
Miembro de la BMA

## 17 ANIVERSARIO CNDH

El 6 de junio de 1990 nació, por decreto presidencial, una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; posteriormente, se constituyó como una Institución con plena autonomía, cambiando su denominación por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el marco de su aniversario número 17 los panelistas discutieron sobre el cumplimiento de sus funciones.



**Felipe Ibáñez Mariel**  
Coordinador de la Comisión  
de Ética de la BMA



**Raúl Guerrero Palma**  
Subcoordinador de la Comisión  
de Derecho Penal de la BMA



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador



**Lenin Zabre Zuloaga**  
Miembro de la BMA

## FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM

Los antecedentes de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México se remontan a la creación de la Real y Pontificia Universidad de México, el 21 de septiembre de 1551, durante el régimen del virrey Luis de Vasco. En 1868 se estableció la Escuela Nacional de Jurisprudencia y fue hasta 1946 que se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre Fundación y Construcción de la Ciudad Universitaria. Finalmente, el 29 de marzo de 1955, la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia se transformó en Facultad de Derecho. Estos y otros puntos fueron abordados en el programa de referencia.



**Dr. Fernando Serrano Migallón**  
Director de la Facultad  
de Derecho de la UNAM



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador



**Dr. Raúl Contreras Bustamante**  
Maestro de la Facultad  
de Derecho de la UNAM



**Lic. José Barroso Figueroa**  
Maestro de la Facultad  
de Derecho de la UNAM

## JÓVENES ABOGADOS

Cómo visualizan su desarrollo profesional: ¿Dentro de un despacho con diversas disciplinas, con un despacho propio, como funcionario público, en la carrera judicial? ¿Resulta indispensable un postgrado nacional o extranjero? Estos y otros temas fueron comentados por los jóvenes abogados.



**Rosa María Ávila Fernández**  
Coordinadora de la Comisión  
de Jóvenes Abogados



**Mariana Mier Romero**  
Subordinadora de la Comisión  
de Jóvenes Abogados



**Jorge Enrique Cervantes Martínez**  
Moderador



**Manuel Alonso Jiménez**  
Miembro de la BMA



**Julieta Ovalle Piedra**  
Miembro de la BMA

## COMISIÓN DE EQUITAD Y GÉNERO

Por: Julieta Ovalle Piedra

**FECHA DE SESIÓN:** 16 de mayo de 2007

**ORADOR INVITADO:** Licenciadas: Blanca Judith Díaz Delgado, María Elena Orantes López y Lázara Nelly González Aguilar, senadoras de la República e integrantes de la Comisión de Equidad de Género del Senado.

**CONTENIDO DE LA SESIÓN:** "Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia".

### SEGUIMIENTO:

El problema de la violencia en contra de las mujeres debe ser atendido pero sin desarticular el derecho mexicano, pues la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia cuenta con varias lagunas e inconsistencias; por ejemplo:

En el artículo 2o, donde pretende establecer bases de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, omite mencionar al Distrito Federal y a sus Delegaciones; asimismo, al definir "violencia psicológica", en el artículo 6o, se hace referencia a asuntos muy subjetivos, como el desamor, la celotipia y la indiferencia.

Por otro lado, la Ley regula cuestiones que ya habían sido reglamentadas en leyes locales, como la violencia familiar; como resultado, existen dos regulaciones diferentes.

Asimismo, la Ley restringe los derechos de las personas al prohibir la mediación y la conciliación en materia de violencia contra la mujer.

En el capítulo VI, del título II, se establecen una serie de órdenes de protección, algunas de las cuales pueden



Marcela Trujillo Zepeda y Blanca Judith Díaz Delgado.



María Elena Orantes López.



Lázara Nelly González Aguilar.

considerarse inconstitucionales al privar de derechos sin un procedimiento previo.

La senadora María Elena Orantes considera que la Ley, que había sido un proyecto de la legislatura previa, no regresará ni a las gavetas ni a la Cámara de Diputados; aunque no dejó de mencionar que se hizo de buena fe, con el fin de elaborar una ley general para homogeneizar la legislación de los estados.

Durante la sesión, se presentaron las conclusiones que, sobre esta Ley, realizó la Comisión de Jóvenes Abogados en su sesión de estudios, llevada a cabo el 28 de marzo del 2007. Se señaló que la terminología es violatoria del artículo 4º constitucional, que señala que los hombres y las mujeres son iguales ante la ley. Asimismo, se cuestionó la necesidad de implementarla, cuando nuestro país ha suscrito una serie de documentos internacionales en la materia.

También se hizo hincapié en que el artículo 73 constitucional no otorga, en ninguna de sus fracciones, facultades para que el Congreso de la Unión expida leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en materia de violencia contra la mujer.

Es innegable, pronunció la senadora al defender el trabajo, que existe un consenso general en la necesidad de tomar medidas eficientes para combatir el fenómeno de la violencia en contra de las mujeres; sin embargo, la misma Ley deberá ser revisada y reformada para que pueda convertirse en un instrumento eficaz que disminuya esta problemática social.

Por tal motivo, y tomando como apoyo el estudio realizado por la Comisión de Jóvenes Abogados, se concluyó que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es innecesaria, pues antes de su promulgación y publicación existían ya normas al respecto, tanto a nivel local como dentro de tratados internacionales; independientemente de los vicios de constitucionalidad y de invasión de las esferas de los estados, por lo que es una ley de muy difícil aplicación.

## ADMINISTRACIÓN DE DESPACHOS

Por: Leopoldo Hernández Romano

**FECHA DE SESIÓN:** 28 de junio de 2007

**ORADOR INVITADO:** Lic. Carlos Serna Rodríguez.

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

#### "La cobranza al cliente".

El invitado expuso los rubros relacionados con una cobranza exitosa:

Fijación de honorarios y estimación de gastos. Es necesario que consten por escrito y se precisen: los servicios a prestar, el monto de los honorarios y la forma en que se deberán calcular; el monto de los gastos o su posible origen y la forma en que deberán ser cubiertos. Será necesario, en todos los casos, la aceptación expresa del cliente.

Respecto del monto de los honorarios, señaló que si el cobro es por hora será importante precisar si habrá fracciones mínimas, establecer la periodicidad del envío y, en caso de litigio, se deberá pactar la cantidad reclamada contra la cantidad total que se condene o se ahorre, etcétera.

Asimismo, comentó que es conveniente contar con un comité de honorarios, ya que por un lado ayuda a fijar las tarifas de la firma, y por otro, puede ser citado por los abogados frente a los clientes cuando el segundo pida un descuento. Este órgano será el encargado de autorizarlos y no el abogado de manera autónoma.

En ocasiones, precisó, es posible buscar parámetros que ayuden a fijar las cuotas y/o los aranceles; por ejemplo, en Derecho Familiar será posible utilizar el honorario del albacea, como punto de referencia.

Por otra parte, del monto de los gastos, indicó que habrá que determinar el origen del gasto y elaborar un informe preciso de la forma en la que se generan los mismos; por ejemplo: notarios, derechos, peritos, embargos, lanzamientos y la indexación para el cobro de los gastos no comprobables.



Carlos Serna Rodríguez.

Acerca de la aceptación expresa del cliente, Serna Rodríguez sugirió presupuestar el honorario con el cliente y contar con la seguridad mutua de la aceptación expresa, ya sea mediante un contrato de servicios o la firma de conformidad en una carta compromiso que describa de manera detallada los servicios que habrán de prestarse, así como los honorarios y gastos que deberán cubrirse y la periodicidad de los mismos.

De la misma forma, señaló la necesidad de contar con un registro interno del trabajo realizado, que deberá ser: a) Uniforme, esto es que deberá contar con un mismo estilo de redacción así como de nomenclatura de los servicios (manual de honorario); b) Único, es decir, un honorario por cada concepto registrado de inicio, continuación, conclusión, y revisión del asunto; c) Claro, debiendo precisar el servicio prestado y que el cliente lo pueda comprender desde un inicio.

Las notas de cargo, por su parte, deberán ser oportunas, positivas y redactadas con un giro positivo. Indicando el avance en el trabajo y el valor agregado del mismo.

Respecto al personal de cobranza, Carlos Serna comentó que el cliente espera oír solamente buenas noticias de su abogado, por lo que es necesario delegar la función de la cobranza a otra persona, de preferencia no abogado.

En casos extremos, añadió, es posible recurrir a la cancelación o suspensión del servicio.

Éste aviso debe ser enviado por el responsable de cobranza y dirigido a el encargado de la cuenta o a quién se beneficia del servicio en la empresa. Lo deseable es enviar un primer aviso de suspensión de actividades pro activas a partir de una fecha determinada y al agotarse el primer plazo sin haber recibido el pago se deberá enviar un aviso de cancelación total del servicio.



Elias Mansur Tawil y Gabriel Navarrete Alcaraz.

Desafortunadamente, concluyó, cada vez es más común la necesidad de recurrir a la cobranza judicial de los honorarios de los abogados, al respecto, lo más conveniente es que se encargue este procedimiento a un tercer despacho.

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Por: Guillermo Mojarro Serrano

### FECHA DE SESIÓN:

27 de junio de 2007

### ORADOR INVITADO:

Dr. Jesús Zamora Pierce.

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“El Fraude Procesal en el Distrito Federal”.

### SEGUIMIENTO:

En el artículo 310 del nuevo Código Penal del Distrito Federal se estableció como delito de Fraude Procesal:

“Al que para obtener un beneficio indebido para sí o para otro, simule un acto jurídico, o realice cualquier otro acto tendiente a inducir a error a la autoridad judicial o administrativa, con el fin de obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, se le impondrá de 6 meses a 6 años de prisión y de 50 a 250 días de multa. Si el beneficio es de carácter económico se impondrán las penas previstas para el delito de fraude. Este delito se perseguirá por querrela, salvo que la cuantía o monto exceda de 5 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de realizarse el hecho”.

Al respecto, Jesús Zamora Pierce realizó las siguientes acotaciones:

“El fraude es un delito que existe desde la antigüedad, así pues, el “fraude” es el engaño que realiza una persona con el fin de obtener un lucro, donde el sujeto activo engaña al sujeto pasivo y lo empobrece en su patrimonio.”

Por tal motivo, no debería haberse usado el artículo 310 del Código Penal del Distrito Federal para establecer el delito de Fraude Procesal, ya que el Juez escucha a las partes para dictar sentencia, y si el juez es engañado por alguna de ellas, no hay acto de disposición patrimonial ni tampoco hay lucro.



Jesús Zamora Pierce.



Raúl Guerrero Palma y Silvia Pérez Martínez.

El nombre de Fraude Procesal es inadecuado debido a tres razones:

- 1.- Obtener un beneficio para sí o para otro, simulando un acto jurídico corresponde, y debería estar en los delitos patrimoniales.
- 2.- Para obtener un beneficio, el sujeto activo altera documentos o elementos de prueba, el testigo declara en falso y miente a la autoridad, conductas ya tipificadas en el Código Penal como específicas, por lo que no deben constituirse en el Fraude Procesal; y ante la disyuntiva debe aplicarse el tipo específico, por ejemplo, el homicidio es un delito genérico y el parricidio es un delito específico, de llegar a ocurrir se aplicaría el específico.
- 3.- Resulta cuestionable si inducir a la autoridad constituye un fraude procesal, ya que la conducta se adecua a la letra del tipo; es decir, los verbos indican la conducta activa, por ejemplo, apoderarse es relativa al robo, engañar es al fraude, y disponer corresponde al abuso de confianza, por lo que siempre se debe delimitar y precisar la conducta delictuosa.

Toda vez que el principio de la tipicidad implica que no hay delito sin ley, no es posible sancionar de manera genérica toda acción socialmente peligrosa, ni tampoco toda acción contraria a los intereses del Estado; por lo tanto: “Todo acto tendiente a inducir al error al Juez” resulta inconstitucional, en razón de que no hay tipo delictivo, no hay verbo, y es contrario al principio de control de legalidad.

Zamora Pierce, concluyó diciendo: “Es natural al hombre entrar en conflicto con sus semejantes, pero no puede ejercer la fuerza de la auto-justicia, por lo que para resolver sus diferencias y conflictos, el Estado le concede el derecho de acudir a los tribunales, y ante ellos acuden tanto las personas que tienen el derecho como los que no lo tienen, corriendo el grave riesgo de que, al finalizar el juicio, a quien haya perdido, se le denuncie sistemáticamente por haber engañado al juez, lo que generaría mayor inseguridad jurídica.

## COMISIÓN DE ARBITRAJE COMERCIAL

Por: Francisco González de Cossío

### FECHA DE SESIÓN:

4 de julio de 2007

### ORADOR INVITADO:

Lic. Miguel Bernal Trani

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“Remisión al Arbitraje: Aspectos procesales”.

### SEGUIMIENTO:

La exposición se centró en el mecanismo procesal conforme al cual es deber del juez remitir a las partes al arbitraje toda vez que se presente una demanda judicial producto de una controversia amparada, previamente, en un acuerdo arbitral.

Comenzando por mencionar que el parque legal procesal contempla básicamente tres métodos para consumir el deber contemplado en el artículo 1424 del Código de Comercio, a saber: (i) tramitar la petición como incidente; (ii) como una excepción; o (iii) simplemente realizar una petición al juez conforme al artículo mencionado.

Una vez leído el artículo, Miguel Bernal explicó cada una de las figuras procesales, así como las implicaciones de cada una.

Respecto de la posibilidad de tramitar la petición como incidente, concluyó que no era la interpretación idónea, puesto que el citado artículo 1424 no determina esta manera de tramitación, y pudiera darse el caso de que no exista un principal, lo cual caracteriza a un verdadero “incidente”.

Continuó con la excepción, asegurando que no es una cuestión competencial de las que regula el Código de Comercio para los Juicios Mercantiles, pues no se refiere a la selección de Foros Judiciales, dado que el Arbitraje no es tal; lo que no impide que sea un asunto competencial derivado del propio artículo 1424 y, por lo tanto, un presupuesto procesal.

Tomó un tiempo para explicar las especies de excepciones, dilatoria o perentoria, analizando los escenarios que se presentarían de interpretarse, de esta manera, la remisión arbitral. Una vez más, concluyó que no era la interpretación idónea, aunque en esta ocasión aseguró que sería útil para



Jesús Serrano de la Vega.



Francisco González de Cossío y Miguel Bernal Trani.

la defensa del caso, y que, en todo caso, sería una excepción de previo y especial pronunciamiento.

Finalizó con la interpretación que considera más acertada, diciendo: “se trata simplemente de una petición al juez, bajo el artículo 1424 del Código de Comercio, puesto que es una disposición independiente de la tramitación de los Juicios Mercantiles.”

Como dato interesante, mencionó que había tenido la oportunidad de litigar con ésta problemática una docena de asuntos y que, no obstante que todos los litigó de la misma manera, los resultados habían sido dispares, atendiendo al juez que conociera del caso, incurriendo en las tres especies comentadas.

El tema es interesante e importante. Interesante puesto que versa sobre la relación judicatura-arbitraje. Importante, pues se trata de una de las medidas que más eficientizan u obstaculizan el arbitraje.

## COMISIÓN DE DERECHO MERCANTIL

Por: Edward Martín Regalado

### FECHA DE SESIÓN: 20 de junio de 2007

### ORADOR INVITADO:

Lic. y Notario Público Miguel Carlos Alessio Robles Landa, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“Programa de Modernización de Registros Públicos”.

### SEGUIMIENTO:

La sesión del mes se inició con breves comentarios sobre la reciente tesis, número III.5o.C.115 C del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro:

“ARBITRAJE. CUANDO EL ACCIONANTE OCURRA ANTE EL JUEZ A PRESENTAR SU DEMANDA Y EL REO DÉ CONTESTACIÓN A ÉSTA O RECONVENGA, QUEDARÁ EXTINGUIDO EL COMPROMISO ARBITRAL, SIEMPRE QUE NO SE OPONGA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)”.

Una vez escuchadas las diferentes opiniones respecto de la citada tesis se señalaron los objetivos del Programa de Modernización de Registros Públicos, dentro de los cuales destacan los trabajos para lograr que los registros trabajen como organismos eficaces que garanticen la certeza jurídica de los derechos sobre inmueble, y los relacionados con personas morales civiles; así como generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica, estandarizada y homologada para los Registros Públicos de la Propiedad del país.

Para tal efecto, la Secretaría de Gobernación expidió los Lineamientos para la operación del Programa, los cuales prevén que las acciones de modernización que emprendan las entidades federativas, con el apoyo de recursos federales, deben estar alineadas al Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad, aprobado nacionalmente en diciembre de 2005.

En los mismos Lineamientos se creó el Comité de Evaluación del Programa, integrado por la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Dicho Comité es la instancia que analiza y evalúa los proyectos que presentan los gobiernos locales y autoriza los apoyos federales que habrán de destinarse a la modernización de los Registros Públicos.

La incorporación de las entidades federativas al Programa requiere, señaló el invitado, fundamentalmente de la presentación de un proyecto de modernización registral, la manifestación de adopción del citado Modelo en dicho proyecto y la suscripción de un convenio de colaboración.

Como consecuencia, la SHF aplica la metodología de línea base (estudio sobre el grado de modernización registral en



Miguel Carlos Alessio Robles Landa.



Jaime Cortés Rocha.

relación con el Modelo Integral que es la referencia ideal) y presenta un análisis de brecha y recomendaciones. SEGOB, por su parte, formula la propuesta de asignación de recursos con base en los planes de trabajo aprobados por el Comité de Evaluación.

Las labores de evaluación y seguimiento son aspectos fundamentales del Programa de Modernización, por lo que semestralmente habrá de aplicarse la metodología de línea base con el objeto de medir los resultados y poder orientar la toma de decisiones para modificar las acciones, mejorar los procesos y optimizar el uso de los recursos asignados.

Hasta mayo de 2007, veintiséis estados habían manifestado su incorporación al Programa, con la consecuente aplicación de la metodología de línea base en los Registros Públicos; las únicas entidades que no han presentado su solicitud de incorporación son: Baja California Sur, la Ciudad de México, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Cabe mencionar que la implantación del Programa y la homologación registral pasan por diversas legislaciones que se relacionan con la materia, entre ellas, la Ley Minera (Registro Público de Minería), la Ley de Aguas Nacionales (Registro Público de Derechos de Agua) y la Ley Agraria (Registro Agrario Nacional).

Asimismo, destaca en la propuesta la eliminación de la calificación registral intrínseca, salvo en aspectos básicos, considerando que el emisor del documento objeto de inscripción es el responsable del mismo, y la reforma en materia sucesoria para beneficiar el registro de inmuebles de interés social.

Alessio Robles Landa aseguró que entre las ventajas del Programa no solamente se encuentran la simplificación administrativa y una mayor recaudación fiscal, sino también la posibilidad de que las inscripciones de inmuebles se puedan redescibir fácilmente y volver acordes con la realidad a partir de una base satelital, así como el que todos los Registros Públicos de la Propiedad del país estén en línea, de tal manera que los usuarios, desde cualquier ciudad, puedan enviar solicitudes y recibir información vía electrónica.

# COMISIÓN DE DERECHO FISCAL

Por: Arturo Pérez Robles

## FECHA DE SESIÓN:

20 de mayo de 2007

## ORADOR INVITADO:

Lic. Jaime Romero Anaya  
y Lic. Carlos Garza Cantú

## CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“Declaración de Seúl”.

## SEGUIMIENTO:

El pasado mes de septiembre se llevó a cabo en Seúl, Corea, la Tercera Reunión del Foro OCDE sobre Administración Tributaria en donde primordialmente se buscó compartir el conocimiento de los avances y reformas en las Administraciones Tributarias y los retos que conllevan el incumplimiento de normas tributarias nacionales en el contexto internacional.

En dicha reunión, los Directores y Subdirectores de las Administraciones Tributarias de 35 economías nacionales se reunieron con el fin de compartir sus preocupaciones, experiencias e ideas en relación al cumplimiento de las normas nacionales en un ámbito internacional, así como la cooperación internacional entre las administraciones tributarias.

## DECLARACIÓN FINAL DE SEÚL

Objetivos de la Declaración:

- Reducir la brecha entre la imposición que legalmente debe de pagarse y los que efectivamente se cobran.
- Lograr obtener sistemas de administración eficientes.
- Lograr que los sistemas de administración hagan más con menos recursos.
- Identificar áreas donde deben intensificar trabajos para mejorar.
- Enfrentamiento adecuado de situaciones que prevalecen con motivo del creciente incumplimiento de las obligaciones impositivas.
- Evitar el ocultamiento de activos o ingresos.

Existe una amplia manipulación de información por lo que respecta a los precios de transferencia.



Carlos Garza Cantú.

Adopción de medidas:

- Adoptar técnicas efectivas de parte de las autoridades recaudatorias.
- Mejorar ejecución penal y civil.
- Mayor cooperación internacional.
- Identificar bien a los intermediarios fiscales (abogados, contadores, etcétera).
- Creación de directorio para esquemas agresivos de planeación fiscal.
- Mayor intercambio de información.
- Intensificar las actividades hacendarias hacia los precios de transferencia.
- Intensificar la capacitación de funcionarios.
- Buscar una mayor continuidad entre un funcionario y otro.

Legislación Mexicana:

- Se ha buscado que prevalezca el fondo sobre la forma.
- El ejecutivo formuló una propuesta que no se vio cristalizada.
- Se han emitido criterios sobre prácticas fiscales indebidas.
- Emisión de criterios no vinculativos.
- Relación de criterios en dictámenes de auditores si se incluyen criterios diversos.
- Independencia de auditores externos.
- Responsabilidad solidaria de asesores 91-C y 91 D CFF.

Cuando se habla de administraciones tributarias internacionales es necesario tomar en consideración que sustancialmente son distintos organismos comparados con el mexicano, simplemente basta empezar con la diferencia que existe, entre México y otros países, respecto de la carrera como servidor público.

Primordialmente la declaración de Seúl busca aclarar que existen tres partes: contribuyente, SAT e intermediarios; y, consecuentemente, no pueden ser tratados de la misma forma, ya que cada uno busca cuestiones distintas.

Como ejemplo, señaló Carlos Garza, en Holanda existen 14 grandes empresas que reciben un trato personalizado e individual, situación que ha generado buenos resultados en opinión de dichas autoridades; con lo que se concluye que será siempre mejor tener un acercamiento con el contribuyente, para despejar dudas y preocupaciones.



Jaime Romero Anaya.

Comentó que existe una preocupación respecto de empresas multinacionales o que tienen operaciones en varias partes del mundo, ya que dado el tiempo profesional y fiscal en que vivimos es muy fácil que de todas partes del mundo se preste asesoramiento en relación con ese tipo de operaciones.

Una vez terminada la exposición, Cuauhtémoc Resendis tomó la palabra para asegurar que existe una errónea homologación de sistemas pues entre el sistema norteamericano y el mexicano las bases son totalmente distintas; así mismo, señaló que debería existir un servicio civil de carrera.

Por su parte, Jorge Sainz, secundando las opiniones de Resendis, señaló que “nuestro método es deductivo mientras que el anglosajón es inductivo”, por lo que “tenemos que seguir con nuestro sistema escrito, ya que la OCDE busca yuxtaponer dos sistemas diametralmente desiguales”.

## COMISIÓN DE JÓVENES ABOGADOS

Por: Julieta Ovalle Piedra

**FECHA DE SESIÓN:** 25 de abril de 2007

**ORADOR INVITADO:** Lic. Juan Pablo Alcocer Mendoza, abogado postulante en materia canónica, Procurador Eclesiástico y Juez Eclesiástico de Primer Grado.

**CONTENIDO DE LA SESIÓN:**  
“Nulidades de matrimonio eclesiástico”.

### SEGUIMIENTO:

El tema de las nulidades de matrimonio canónico es polémico y poco conocido. Se rige por el Código de Derecho Canónico de 1983, expedido y promulgado por el Papa Juan Pablo II, y el *Dignitas Connubi*, una reglamentación expedida en febrero de 2005 para precisar ciertos detalles de la materia sustantiva y adjetiva en materia matrimonial.

En palabras de Juan Pablo Alcocer, el canonista debe despojarse de cualquier concepción o idea de lo que es el matrimonio civil; asimismo, aclaró que los civilistas que

han querido intervenir en materia canónica no han tenido óptimos resultados porque la ideología que regula el Derecho Canónico es distinta.

Dejando claro lo anterior, se entiende que la formación necesaria para intervenir en los procesos canónicos será distinta a la del civilista común, pues en materia matrimonial canónica no basta con ser abogado. El canonista necesita una preparación interdisciplinaria porque el contenido del Código, y específicamente en las nupcias canónicas, es un contenido rico en normas jurídicas, en filosofía perenne, teología y psicología humana con una adecuada antropología filosófica, por lo que, aclaró, solamente los abogados con un conocimiento interdisciplinario y vocación canonista pueden patrocinar este tipo de asuntos.

¿Quién tiene derecho al planteamiento de una nulidad matrimonial?

Todo cristiano que tiene duda de la validez de su matrimonio tiene derecho a pedir un estudio. Cabe aclarar que el demandado, en estos casos, es el vínculo que se pretendió haber contraído y no el otro cónyuge; por tanto, no se habla de demandado. Se pone en movimiento al órgano jurisdiccional eclesiástico para que reciba el libelo, demanda, con el objeto de que un tribunal colegiado de primer nivel de decisión inicie el estudio del asunto.

Técnicamente el demandado es el vínculo matrimonial, y es por ello que existe un funcionario eclesiástico nombrado por el Obispo del lugar para defender al vínculo. Dicho funcionario será el Defensor del Vínculo Sagrado.

¿Cuándo procede una nulidad de matrimonio?

En derecho canónico existe lo que se llama “declaración de nulidad matrimonial”, contemplada en el Código de Derecho Canónico de 1983.

El Código contempla 25 causales taxativas, autónomas o independientes, cada una con esencia, naturaleza y funcionamiento propio, dentro de las cuales debe encontrarse la persona que intente la nulidad. Causales, dicho sea de paso, muy poco parecidas a las de nulidad de matrimonio civil reguladas en el artículo 156 del Código Civil.

Las causales de nulidad matrimonial, explicó Alcocer Mendoza, están divididas en tres grandes grupos:



Juan Pablo Alcocer Mendoza y Rosa María Ávila Fernández.

impedimentos, vicios del consentimiento y falta de forma canónica; sin embargo, no todas las causales tienen el mismo nivel de importancia, porque es la propia sociedad, en su evolución, la que va determinando las reglas para que sea una causal u otra la que vayan tomando primacía dentro de la problemática matrimonial.

Una vez mencionada la composición de los tribunales eclesiásticos de primera y segunda instancia, el conferencista platicó sobre el proceso, diciendo:

“La parte que presenta un libelo tiene que hacer una relatoría de hechos ordenada, que básicamente contiene antecedentes. Se tiene que llegar a un conocimiento puntual de las partes, y hay que analizar si hubo una etapa de amistad, y luego cómo se dio el noviazgo, cómo se desarrolló éste, pues dentro del noviazgo generalmente se dan los gérmenes del matrimonio. Después, se debe hacer un estudio de la decisión de boda: cómo, por qué y para qué pensaron en casarse, y de ahí se tendrá que analizar la boda en sí misma. Fundamentalmente se analiza qué pensaba y sentía la persona al momento de casarse, así como cuál era la actitud que se tenía al momento de emitir el consentimiento matrimonial. Se analiza tanto el banquete como la consumación del matrimonio y el viaje de bodas”.

Llegados los primeros momentos del matrimonio: ¿Quién los define, y cuánto tiempo duran?

De acuerdo con Alcocer Mendoza, los canonistas serios no se pronuncian en tiempos humanos sino por los efectos y consecuencias que tuvo la relación de entrada. En los primeros momentos se debe analizar: independencia, roles, si se supo romper el cordón umbilical, si hay homosexualismo, adicciones, etcétera, pues no es probable que prospere la nulidad de un matrimonio que ha vivido bien el primer año y que después fracasa, aunque sea estrepitosamente.

Tocando el tema de la nulidad absoluta y nulidad relativa, Pablo Alcocer aseguró que no se aplican en derecho canónico, pues al provenir de la tradición germánica, la materia canónica establece que lo que es nulo ahora, lo fue desde el principio. Así pues, la inexistencia y nulidad, en materia canónica, son exactamente lo mismo.

Por lo que se refiere a las consecuencias de la nulidad del matrimonio, éstas se refieren únicamente a las obligaciones del vínculo matrimonial, de ninguna manera hace referencia a los hijos ni a las situaciones de aspecto patrimonial; pues se tiene la praxis sana de que todas esas situaciones deben estar resueltas para poder iniciar un procedimiento ante tribunales eclesiásticos.

Para finalizar, el expositor explicó la diferencia entre la nulidad canónica y la disolución del vínculo, asegurando que para la nulidad tiene que existir la causal en el momento de contraer el matrimonio, mientras que la disolución se da en dos casos, especialmente: a favor de la fe o debido a impotencia.

## COMISIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y COMITÉ DE DERECHO FINANCIERO

Por: Roberto Hernández García

**FECHA DE SESIÓN:** 8 de junio de 2007

### ORADORES INVITADOS:

Licenciados María Isabel Pérez Romero, subgerente de Disposiciones del Sistema Financiero del Banco de México y Germán Saldívar Osorio, director general adjunto de Ahorro y Regulación Financiera de la SHCP.

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

**“Reformas legales en materia financiera: Comisiones bancarias y Ahorro y Crédito Popular.”**

### SEGUIMIENTO:

Germán Saldívar Osorio presentó un panorama general relativo a las sociedades de ahorro y crédito popular, su importancia como complemento de la banca convencional y la necesidad de supervisar las operaciones que éstas llevan a cabo, en virtud de las operaciones fraudulentas que se dieron recientemente en perjuicio de miles de personas.

Comentó que los fines para reformar diversas leyes de la materia, entre ellas, la Ley de Ahorro y Crédito Popular, son: fomentar la competencia entre las instituciones que participan en este mercado y permitir el crecimiento económico, entre otros.

Destacó que en virtud de la poca participación de estas sociedades dentro del sistema financiero mexicano y de la dispersión geográfica en la que realizan sus actividades se ha tornado sumamente complicada su supervisión.

Asimismo, señaló que dentro de este mercado existen las sociedades regulares, aquellas cajas populares que han sido autorizadas para operar por cumplir los requisitos exigidos por las leyes, como el control y supervisión de sus operaciones y de su estructura corporativa; sin embargo, aseguró que existen también un gran número de sociedades “irregulares” que aún no cumplen con los requisitos fijados por la ley, por lo que habría que revisar las leyes respectivas para motivar la regularización.

Finalmente, Saldívar Osorio comentó que las reformas representan un avance significativo, pero aclaró que, las realizadas hasta el momento no son suficientes para cubrir las necesidades de todos los participantes.

Por su parte, María Isabel Pérez Romero, basó su exposición en las “Comisiones Bancarias”, destacando la necesidad de reformar diversas leyes, entre ellas la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros; esto para suspender las comisiones abusivas que cobran las instituciones bancarias, mismas que en los últimos años han propiciado un gran aumento en sus utilidades, sin dejar beneficios para los ahorradores.

En este sentido, y derivado de la experiencia internacional, se realizaron reformas a diversos ordenamientos legales, tendientes a mejorar las condiciones del sistema financiero mexicano y fomentar la competencia en el mismo.

Asimismo, hizo hincapié en la reforma para vincular a la CONDUSEF con la CNBV para sancionar efectivamente a las instituciones que cometan infracciones a las leyes y normas de la materia.

Durante su exposición revisó aspectos como la transparencia en el cobro de créditos y financiamiento, la exención del pago de intereses por adelantado, la veracidad y precisión en información publicitaria sobre productos o servicios financieros y estados de cuenta.

De igual forma, abordó el tema de los contratos de adhesión, en los que se establecieron diversas reglas como: formatos que faciliten su lectura, conceptos de cobro y montos y comisiones, mismos que deberán redactarse en español con la autorización de la CNBV.

Para Isabel Pérez las reformas a los ordenamientos legales del sistema financiero mexicano buscan transparentar los servicios financieros, de forma que los usuarios puedan tomar decisiones informadas, con lo que se fomenta la cultura financiera y se fortalecen las facultades de la CNBV; promoviendo, al fin, la competencia en el mercado.

## COMISIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

Por: David Ricardo Ramírez Montoya

### FECHA DE SESIÓN:

28 de junio de 2007

### ORADOR INVITADO:

Lic. Bernardo García Camino, subprocurador jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“La conmutación de la multa en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente”.

### SEGUIMIENTO:

Bernardo García inició su exposición con un comentario respecto del rezago en las resoluciones de casos expuestos a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en coincidencia con el cambio de Administración Federal. Ante dicha situación, dijo, se ha instrumentado un programa que busca poner al día tanto la revisión como la resolución administrativa de los mismos, sin descuidar la impartición de justicia ambiental.



Bernardo García Camino.

Respecto de las medidas, aseguró que la conmutación de las multas, aplicables por diversas infracciones, ha resultado ser muy eficaz, pues con dicho instrumento es posible resarcir, en la medida de lo posible, el daño ambiental causado por diversos infractores, pues se obtienen recursos hasta por el doble de las sanciones pagaderas en efectivo.

Una vez explicada la conmutación, se abrió un muy interesante debate sobre las implicaciones y beneficios de esta medida, oportunidad que aprovechó Bernardo García para enfatizar la recuperación que se ha tenido, respecto del rezago anterior, gracias a dicha medida.

Asimismo, aclaró que el cumplimiento de las acciones económicas viene demostrando la efectividad de esta decisión, lo que hizo coincidir a los presentes en la necesidad de aplicar instrumentos afines con el propósito de prevenir nuevas infracciones.

Antes de la mencionada exposición, se realizaron diversos comentarios sobre la tesis, resultado de la Controversia Constitucional de enero de 2006 entre el Municipio de Ecatepec de Morelos y el Estado de México, respecto de la disposición de residuos sólidos industriales:

PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO. AL EJERCER SU FACULTAD PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL EN UN TIRADERO MUNICIPAL, NO VIOLA LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA EL AYUNTAMIENTO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS.-



Gabriel Calvillo Díaz.

La Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente no invade la autonomía de que goza el Municipio para la prestación de los servicios públicos antes referidos que les atribuye el artículo 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Federal, al ejercer, en relación con un tiradero municipal, su atribución de vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la prevención y control de la contaminación ambiental, practicar auditorías y dictámenes ambientales, tramitar y resolver los procedimientos administrativos que instaure en ejercicio de sus atribuciones, así como imponer sanciones, puesto que ésta encuentra sustento en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente; en la Ley General relativa, que en su artículo 7o., dispone que corresponde a los Estados la regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, así como en el Código Administrativo del Estado de México, que dispone que corresponde al Ejecutivo Local, a través de la Secretaría de Ecología y sus órganos desconcentrados –carácter que tiene la citada Procuraduría-, la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia ecológica y de protección al ambiente.

Controversia constitucional 81/2004.- Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.- 27 de enero de 2006.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot. NOTA: Esta tesis no es apta para integrar jurisprudencia conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, se comentó que la Corte ya estableció un criterio para reconocer como límite a dicha concurrencia las facultades expresamente delegadas a los municipios desde 1996; sin embargo, no existe un precedente suficientemente claro en materia de recolección y tratamiento de residuos debido a que en México existen muy pocos recintos municipales especializados en el tratamiento de dichos residuos.

En conclusión, en tanto no exista una política adecuada para resolver el grave problema del destino final de los residuos en zonas urbanas, la gran cantidad de recursos técnicos y económicos para su recolección y tratamiento, así como su posterior destino final, seguirán ausentes en los planes de sustentabilidad ambiental de nuestro país.

## DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO Y DERECHO INTERNACIONAL

Por Adriana Vázquez

### FECHA DE SESIÓN:

5 de junio del 2007

### ORADOR INVITADO:

Ministro José Ramón Cossío Díaz

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“La jerarquía de los Tratados Internacionales”.

### SEGUIMIENTO:

El ministro José Ramón Cossío Díaz expuso con claridad el tema de “La jerarquía de los Tratados Internacionales”, a partir de una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dictada en el amparo en revisión 120/2002, en la que se redefinió la jerarquía de los tratados en nuestro sistema jurídico.

Explicó que desde junio de 1992, a través de una tesis, la SCJN había determinado, por mayoría de votos, que de acuerdo con el artículo 133 constitucional las leyes federales tenían la misma jerarquía que los tratados internacionales.

Posteriormente, al resolverse el asunto 1475/98 del Sindicato Nacional de Controladores Aéreos, se determinó que los tratados internacionales se ubicaban por encima de las leyes federales, sólo por debajo de la Constitución; pero al resolverse el amparo en revisión 120/2002 promovido por Mc. Cain México, S.A. de C.V., en el que se impugnaba la aplicación del Decreto por el que se establece la tasa aplicable para el 2001 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de América del Norte, la Comunidad Europea, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Bolivia, Chile, Nicaragua y el Estado de Israel, publicado en el D. O. F. el 29 de diciembre del 2000, el Pleno reelaboró la interpretación del artículo constitucional, determinando que, de acuerdo con la Convención de Viena, el orden jurídico internacional no vincula el orden nacional de las leyes.

Entendiendo así que las leyes generales y los tratados internacionales tienen una posición jerárquica superior en el orden jurídico. Así mismo, recuperaron la expresión de “leyes generales”: leyes emitidas por el Congreso de la Unión que hacen una distribución competencial entre los estados y la federación, y que deben tener jerarquía superior a las normas



Bernardo Ledesma Uribe.

federales, estatales y a las del Distrito Federal.

Al respecto, el ministro de la Corte, manifestó su desacuerdo con dicha interpretación, expresando los siguientes razonamientos:

1. La relación de jerarquía de las leyes debe estar determinada por la validez del contenido de las mismas;
- 2.- La Convención de Viena no puede determinar la validez de la jerarquía nacional de las leyes, y
- 3.- El concepto de ley general es confuso cuando se trata de competencias concurrentes.

Consideró que el criterio adoptado tiene problemas de administración y deja varios temas sueltos; por ejemplo, no resuelve qué debemos hacer con la constitucionalidad de una ley cuando ésta contraviene un tratado, o si todos los tratados tienen jerarquía superior a las leyes generales o sólo los que se refieran a los derechos humanos.

Por su parte, Jorge Galindo Monroy, Coordinador de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo, coincidió con el criterio del ministro, comentando que los norteamericanos otorgan siempre una jerarquía superior a las leyes federales. Consideró, además, que una norma internacional no puede establecer la jerarquía del orden jurídico nacional, y que nuestras leyes incorporaron, a través del amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, la posibilidad de revisar la constitucionalidad de los tratados.



José Ramón Cossío Díaz.

Durante la sesión de preguntas y comentarios intervino Cuauhtémoc Reséndiz, quien señaló que “el fondo del problema es que no se ha analizado con exactitud el concepto de jerarquía normativa”, por lo que no se ha determinado el criterio con el que deben jerarquizarse las leyes. Entre otros, también intervinieron Eduardo Magallón, Jesús Serrano y Luis Enrique Graham, Presidente del Colegio.

El orador invitado concluyó su charla haciendo hincapié en que es necesario tener cuidado con la fijación de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una ley; asimismo, los litigantes deberían de proponer los efectos en cada caso concreto, siendo importante oír a las partes para fijar el punto de la litis, ya sea por separado o de manera conjunta.

# DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL

Por: Carlos J. McCadden M.

## FECHA DE SESIÓN:

7 de junio de 2007

## ORADOR INVITADO:

Lic. Miguel Sarre Iguiniz, miembro del Subcomité para la prevención de la tortura de la ONU.

## CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“¿Puede la ONU disminuir efectivamente la tortura de miles de detenidos en distintos países?”

## SEGUIMIENTO:

La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes están prohibidos y constituyen violaciones graves de los derechos humanos por lo que la ONU está convencida de la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de esta convención con el fin de fortalecer la protección de las personas privadas de su libertad.

La firma y ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1966.pdf>) obliga a cada Estado parte a tomar medidas efectivas para prevenir los actos de tortura en todo territorio bajo su jurisdicción, por lo que Sarre Iguiniz aseguró que la ONU sí puede disminuir efectivamente la tortura de miles de detenidos en distintos países si pone en marcha el mecanismo necesario, que consta de tres engranajes:

### I. Sociedad civil

Es necesaria una actividad constante por parte de la sociedad



Miguel Sarre Iguiniz.

civil, la cual deberá, entre otras cosas, tener acceso a las instituciones de detención. Este es el primer peldaño, que la sociedad organizada visite, se familiarice y emita juicios, aún cuando no exista, actualmente, la legitimidad para hacerlo; pues si los juicios son públicos, por analogía la ejecución de la sentencia también debería serlo.

Es necesario romper mitos y hacer que pequeños grupos cumplan con su labor social, particularmente en las cárceles, que es donde el rango de seguridad estatal es el más alto y no obstante el escrutinio público tiene un perfil muy bajo.

Las recomendaciones a los estados visitados serán seguramente en el sentido de facilitar las visitas a los centros de reclusión; las visitas de las diferentes organizaciones de la sociedad civil serán sin el Subcomité, pues no será éste quien visite y revise directamente.

### II. Mecanismo nacional de prevención

En México existen cerca de 450 prisiones y las visitas del Subcomité se realizarán cada cuatro o cinco años, por lo que de no trabajar con la sociedad civil, las mismas pueden tornarse irrelevantes; sin embargo, creando organismos autónomos que tengan como misión investigar y evitar la tortura se puede lograr mucho.



Ricardo Sepúlveda Iguiniz, Carlos Recheña y Carlos McCadden Martínez.

El Subcomité deberá revisar y, en su caso, dictar los principios para la operación del ombudsman en cada país miembro. Para el 21 de junio de 2007 los países signatarios deberán haber definido los mecanismos nacionales de prevención, los cuales deberán establecerse en la ley.

La Comisión Nacional para los Derechos humanos y las comisiones locales deberán estar integradas en este mecanismo pero de ninguna forma serán las únicas instituciones involucradas.

### III. El Subcomité

La tercera pieza es el mismo Subcomité para la prevención de la tortura, el cual está compuesto por diez integrantes, elegidos entre veinte países del protocolo. Las reglas internas de este Subcomité están en proceso de creación, lo que deja abiertas las expectativas sobre sus actividades.

Es obvio que el Subcomité debe dar seguimiento a los esfuerzos de la sociedad civil y revisar los mecanismos nacionales de prevención, pero según Miguel Sarre hay dos puntos en la agenda del Subcomité a los que deben dársele particular valor:

#### a. La jurisdicción penitenciaria.

En muchos países, y particularmente en México, no hay jueces especializados en desarrollo de la purgación de la pena. Normalmente la jurisdicción sobre el proceso del cumplimiento de la pena es entre entidades administrativas; así, las particularidades sobre los correctivos disciplinarios

en los centros de reclusión, los traslados y los estudios de personalidad del recluso son de este tipo.

Por tanto, resulta de particular interés una ley de ejecución de las sanciones penales que faculte a los jueces de distrito en materia penal en la delicada tarea de establecer el orden penitenciario; en caso contrario, las cárceles se convierten un poco en lo que son, a saber, en el reino de la ilegalidad, o mejor dicho, en un lugar con “tanto Estado y tan poco Derecho” en donde gobierna la “Ley del más fuerte”.

#### b. Modificación de la concepción de la finalidad de la pena.

Según el maestro Sarre, el Subcomité debe lograr evitar que se considere al recluso como un desadaptado o un degenerado en función del estudio de personalidad. Miguel Considera que es delicado hablar de readaptación o de medidas correccionales, concluyendo que sería más adecuado hablar de sanción. Pues la sanción tiene límites y las medidas correccionales o de readaptación no.

## COMISIÓN DE DERECHO FISCAL DEL CAPÍTULO JALISCO

Por: Marco A. Martínez Maldonado

### FECHA DE SESIÓN:

25 de mayo de 2007

### ORADOR INVITADO:

Mag. Julio Humberto Hernández Fonseca, Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

### CONTENIDO DE LA SESIÓN:

“Interpretación constitucional de normas tributarias”.

### SEGUIMIENTO:

No deben aplicarse los mismos métodos de interpretación a las normas tributarias establecidas en la Constitución, en las leyes ordinarias y en los tratados internacionales, señaló Julio Humberto, pues el sentido y alcance de cada una de ellas se debe buscar por medio de sus propias reglas de interpretación.

Las constituciones, continuó, deben ser interpretadas de manera particular, por ser conjuntos normativos cualitativamente distintos a los demás, por cuanto incorporan el sistema de valores esenciales que han de constituir el orden de convivencia política y el modo de uniformar todo el ordenamiento jurídico.

Se requiere, por tanto, que el intérprete infiera de la Constitución los principios y valores en que se apoyan las decisiones políticas fundamentales de los factores reales de poder, por constituir la causa eficiente del objeto de interpretación, que naturalmente tiene un trasfondo axiológico, por ejemplo: la equidad y proporcionalidad contributivas, contenidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez terminada su exposición, el Magistrado fue cuestionado por la audiencia, que le manifestó su preocupación respecto de los criterios contradictorios y ocasionales de algunos juzgadores, que revelan el hecho de que los mismos no aplican sistemáticamente métodos de interpretación jurídica en las resoluciones de juicios de amparo con contenido tributario, y le solicitaron que indicara cuáles serían las reglas de interpretación que los jueces deberían considerar para otorgar mayor certeza jurídica.

Al respecto, el ponente respondió que no pueden establecerse reglas matemáticas que posibiliten un resultado interpretativo indubitable y de certeza absoluta; sin embargo, enumeró algunos aspectos que deberían ser considerados:

1. Comprender la teoría constitucional y la realidad de las cosas,
2. Comprender de manera armónica el texto constitucional,



Humberto Hernández Fonseca.

3. Considerar el momento histórico de las decisiones políticas fundamentales, privilegiándose el contexto funcional de la norma sobre el contexto sistémico y el lingüístico;
4. Distinguir los elementos esenciales que se deben respetar,
5. Inclinarsse por elegir la alternativa de mayor peso axiológico que incida en el mayor bienestar de los gobernados,
6. El límite de la interpretación es la racionalidad y la prudencia,
7. La decisión producto de la interpretación de la Constitución se centra en cuestiones jurídicas y no en el conocimiento de hechos objeto de prueba que opera en un procedimiento ordinario y que concluye con el acto de subsunción
8. El operador debe proporcionar los argumentos de la interpretación que apoyen la decisión.



**BARRA MEXICANA COLEGIO DE ABOGADOS**

Se une a la pena que embarga a los familiares  
y amigos por el fallecimiento del

**LIC. PEDRO DEL VILLAR ARCARAZ**

Quien fuera miembro de este Colegio desde el 1o de enero de 1964.  
México, D.F., 3 de julio de 2007.



**BARRA MEXICANA COLEGIO DE ABOGADOS**

Se une a la pena que embarga a los familiares  
y amigos por el fallecimiento del

**DR. LUCIO RAÚL CABRERA ACEVEDO**

Quien fuera miembro de este Colegio desde el 23 de febrero de 1995  
y Subcoordinador de la Comisión de Derecho Constitucional  
y Amparo del 4 de marzo de 1998 al 5 de marzo de 2003.

México, D.F., 30 de julio de 2007.