

LOS MEDIOS DE DEFENSA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL T-MEC¹

Eduardo de Jesús CASTELLANOS HERNÁNDEZ²

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Medios de defensa frente a la administración pública.* IV. *El T-MEC.* V. *El impacto electoral.* VI. *Conclusiones y propuestas.* VII. *Fuentes de información.*

RESUMEN

A partir de los antecedentes y la descripción de los medios de defensa frente a la administración pública, así como de los medios de solución de controversias previstos en el T-MEC, se identifica el impacto en el Derecho Administrativo mexicano de las elecciones en Estados Unidos de América, al tener en cuenta una expresión coloquial –popular en México– para señalar aspectos de la relación bilateral entre ambos países.

ABSTRACT

Based on the background and description of the means of defense against the public administration, as well as the means of dispute settlement provided for in the T-MEC, the impact on Mexican administrative law of elections in the United States of America is identified, by considering a colloquial expression –popular in Mexico– to point out aspects of the bilateral relationship between the two countries.

¹ Una primera versión de este texto –que se mantiene íntegra, pero con adiciones– fue presentada durante el Seminario *Las elecciones en Estados Unidos y su impacto en el Derecho Administrativo Mexicano: ¿Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos?*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, los días 6 y 7 de mayo de 2021.

² Profesor e Investigador. Doctorado en Estudios Políticos por la Universidad de París (Francia) y doctorado en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado (México). Obtuvo la Especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). Ha realizado estancias de investigación posdoctoral en la Universidad de Alcalá (España) y en la Universidad de Colorado, Campus Colorado Springs (Estados Unidos de América). Es autor, coautor y/o coordinador de libros sobre Derecho Público, Privado y Social.

PALABRAS CLAVE

Administración pública. Medios de defensa. Tribunal administrativo. Libre comercio. T-MEC. Elecciones. Presidencialismo.

KEY WORDS

Public administration. Means of defense. Administrative court. Free trade. T-MEC. Elections. Presidentialism.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar mi exposición durante los trabajos del seminario organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México al que aporté la presente contribución, estimé oportuno destacar que el tema asignado a la Mesa 3, en la que me correspondió participar, era el mismo de todo el seminario que entonces nos reunía: “Las elecciones en Estados Unidos y su impacto en el Derecho Administrativo mexicano: ¿Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos?”

La frase entre signos de interrogación que forma parte de la denominación del seminario es atribuida al general Porfirio Díaz³ –aunque don Nemesio García Naranjo⁴ la adjudicó a su vez a un sacerdote jesuita–, es una frase importante por-

³ Oaxaca, 1830-París, 1915. Héroe militar durante la guerra contra la intervención francesa y la lucha contra el emperador Maximiliano de Habsburgo que murió fusilado. Más tarde, después de dos levantamientos militares –el Plan de La Noria contra el presidente Benito Juárez y el Plan de Tuxtepec contra el presidente Sebastián Lerdo de Tejada–, finalmente llegó a la presidencia de la República donde permaneció durante treinta años, a través de sucesivas elecciones que siempre ganó; hasta que pactó su salida del poder con Francisco I. Madero –quien encabezó la insurgencia armada en su contra–, candidato derrotado en la última elección de Díaz y triunfador de la siguiente –convocada por el vicepresidente que subió a la presidencia para este efecto, conforme al Pacto de Ciudad Juárez–. Todos los historiadores de ese periodo coinciden que, con el gobierno de Porfirio Díaz, se inicia el México moderno, lo que se logra con la atracción de inversión extranjera para promover la construcción de ferrocarriles, la inicial industrialización y comercialización de sus productos –el Código de Comercio vigente fue promulgado por Porfirio Díaz–, y un crecimiento económico con estabilidad cambiaria frente al dólar. Sin embargo, las grandes desigualdades e injusticias sociales heredadas de la época en que México fue una colonia española, pero mantenidas con las nuevas formas de explotación, propiciaron una serie de levantamientos y enfrentamientos militares conocidos en la historia oficial como Revolución Mexicana de 1910. Las reformas jurídicas de este periodo de gobierno son descritas en el libro *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, del que soy uno de los coordinadores y coautores.

⁴ Lampazos, Nuevo León 1883-Ciudad de México, 1962. Abogado, periodista, escritor, historiador, político, catedrático y académico mexicano. Diputado opositor al presidente Francisco I. Madero. Fue ministro de Instrucción Pública del gobierno del general Victoriano Huerta, quien derrocó y ordenó el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez. Desterrado en Estados Unidos después del

que enmarca uno de los grandes mitos con que la población en general resume nuestra relación bilateral con los Estados Unidos de América.

Pero, sobre todo, esta frase es más importante aún porque resulta muy útil a las élites gobernantes –independientemente del partido político de que se trate–, para justificar de tajo nuestra dependencia, nuestras terribles desigualdades sociales, en suma, nuestro atraso nacional.

Pues esta frase tiene la enorme ventaja –para las élites nativas– de identificar con claridad a un culpable de todos nuestros males nacionales y, al mismo tiempo, justificar la ineptitud, la corrupción y el autoritarismo con que hemos sido y seguimos siendo gobernados; única o principal razón por la cual México nunca ha podido resolver sus grandes problemas nacionales.

Una vez formulada esta reflexión que estimo de previo y especial pronunciamiento en un foro académico con este tema, entro en materia y me refiero a los medios de defensa frente a la administración pública mexicana que tenemos los administrados, contribuyentes, usuarios de los servicios públicos y, en general, toda persona física o moral que, en algún momento, y por alguna razón *administrativa*⁵, entre en conflicto con la administración pública federal, estatal o municipal.

Aunque la relación *administrativa* entre gobernantes y gobernados ha existido siempre, la solución de las controversias entre ambos resulta más o menos reciente.

En el caso de México, siempre habrá que recordar la *Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo*⁶ de la autoría de don Teodosio Lares⁷ –otro intelectual

derrocamiento de Victoriano Huerta, rechazó la oferta de Huerta para emprender una rebelión armada y reconquistar el gobierno de México. En 1923, tras nueve años de exilio regresó al país. Su segundo destierro transcurrió de 1926 a 1934 en que finalmente regresó al país para dedicarse al periodismo. Los datos anteriores aparecen en la Wikipedia; la anécdota sobre la frase fue reseñada por García Naranjo en un artículo periodístico.

⁵ Pongo énfasis en la naturaleza administrativa de dicha relación porque habitualmente la relación más conocida es la de representante-representado o gobernante-gobernado, como consecuencia de los procesos electorales, no obstante que la más permanente y observable es la de contribuyente obligado a pagar impuestos para recibir servicios públicos.

⁶ Aprobada por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853.

⁷ Aguascalientes, 1806-Ciudad de México, 1870. Abogado, filósofo y político fiel a la dictadura de Antonio López de Santa Anna, al Partido Conservador durante la guerra de reforma y al Segundo Imperio mexicano. Con Santa Anna fue Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; con los Presidentes Félix María de Zuloaga y

conservador de su época, igualmente anatemizado como García Naranjo, por lo que me atrevo a citarlos también con el ánimo de romper con la intención oficial de dividir a los mexicanos en buenos y malos, en lugar de estudiarlos y comprenderlos en su contexto para sacar conclusiones útiles de su actuación–.

Don Ignacio L. Vallarta, Ministro Presidente de la Corte, declaró la inconstitucionalidad de la Ley Lares por violar el principio de división de poderes.

II. ANTECEDENTES

Pero el modelo francés del Consejo de Estado en el que se inspiró don Teodosio⁸, de alguna manera ha sobrevivido⁹ pues, hasta la fecha, en México, el contencioso administrativo es resuelto en primera instancia por un tribunal administrativo y no judicial, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa¹⁰ *jurisdicción administrativa* expresamente reconocida y regulada en la Constitución General. Al efecto, la Ley Fundamental establece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjui-

Miguel Miramón fue Ministro de Justicia. Durante la intervención francesa fue Ministro del Tribunal Supremo de Justicia de la Regencia; durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo fue Presidente de dicho Tribunal y del Consejo de Ministros del Imperio. Al restaurarse la República se exilió durante algún tiempo en La Habana. Datos obtenidos de la Wikipedia.

⁸ Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, 1997. Que aparece en la bibliografía de este artículo, se reproducen varios pasajes del libro *Lecciones de Derecho Administrativo* de Teodosio Lares, editado en 1852, que así lo demuestran.

⁹ Como una herencia más del Segundo Imperio.

¹⁰ Cuya Ley Orgánica fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

cios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su cargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Me refiero así al orden normativo federal, pero el mismo esquema se mantiene para el contencioso administrativo en el orden jurídico de las entidades federativas y de los municipios y alcaldías también desde la Constitución General. A este respecto la Carta Magna establece:

Artículo 116.

...

...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos...

La impugnación de las resoluciones de los tribunales administrativos ante el Poder Judicial de la Federación se realiza, según corresponda, mediante el proceso constitucional de amparo, regulado por los Artículos 103 y 107 constitucionales, o, a través del recurso de revisión previsto en el Artículo 104, fracción III, también de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. MEDIOS DE DEFENSA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Puesto que más adelante me voy a referir al T-MEC, me veo obligado a describir, principalmente, el orden federal de la regulación de las materias administrativa y contenciosa administrativa.

Por lo tanto, señalo tres ordenamientos legales básicos en dichas materias: el Código Fiscal de la Federación –que regula el recurso de revocación y recurso de revocación exclusivo de fondo–; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo –con el recurso de revisión–; y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con diferentes modalidades o vías jurisdiccionales: tradicional, en línea, sumaria y juicio de resolución exclusiva de fondo, así como sus propios recursos de reclamación y revisión.

En realidad, los medios de defensa conocidos en general como *recursos administrativos*¹¹ existen también y son regulados en diversos ordenamientos legales cuando se presenta la relación directa entre la administración pública federal y sus administrados, pero que deben ser tramitados conforme a los principios establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹².

¹¹ "... el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida. El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer los tribunales" ... *El recurso administrativo en México*, p. 18.

¹² Determina y precisa el procedimiento administrativo la forma de actuación de la administración pública, o sea, al conjunto de actos articulados metódicamente con el

Dichos ordenamientos legales, reitero, son tan diversos como la administración pública misma. Por ejemplo, en materia de seguridad social tenemos el recurso de inconformidad regulado por la Ley del Seguro Social; el recurso de inconformidad ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y el recurso de inconformidad ante el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Pero se tiene también el recurso de revocación en materia de comercio exterior. Sin dejar de tener presentes la queja y la recomendación ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, o bien, el recurso administrativo ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. A continuación, se compila el fundamento legal básico correspondiente.

1. *Código Fiscal de la Federación*

Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación (Artículo 116).

El recurso de revocación previsto en este Capítulo podrá tramitarse y resolverse conforme al procedimiento especializado previsto en esta Sección cuando el recurrente impugne las resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 42, fracciones II, III o IX de este Código y la cuantía determinada sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de la emisión de la resolución impugnada (Sección Cuarta. Del trámite y resolución del recurso de revocación exclusivo de fondo, Artículo 133-B).

2. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan

propósito específico de propiciar la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos. Para ello, es preciso apegarse a un programa ordenado de actos concatenados a tal fin. El procedimiento administrativo sistematiza, por tanto, las actividades y formalidades que conducen a la expedición del acto administrativo, al igual que el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial, llevan a la creación de la ley y de la sentencia, Fernández Ruiz, Jorge, "La antesala del contencioso administrativo," *Justicia contenciosa administrativa*, p. 307.

un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda (Artículo 83).

3. *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (*sic*), se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México se parte (Artículo 1o., parte inicial del primer párrafo).

4. *Ley del Seguro Social*

Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del Artículo siguiente.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos (Artículo 294).

5. *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*

En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este Artículo (numeral 52).

6. *Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas*

Si los interesados interpusieran el recurso de reconsideración, se tramitará éste y la Junta del Instituto dictará resolución definitiva, en que se ratificará, modificará o revocará la anterior, refiriéndose solamente a las cuestiones planteadas en el recurso y valorando las pruebas aportadas en el mismo o las ya existentes que hubieren sido impugnadas por los recurrentes (Artículo 199).

Las controversias que surjan sobre la aplicación de esta Ley, así como aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, serán de la com-

petencia de los tribunales federales, a excepción de aquellos asuntos que atendiendo a su naturaleza sean competencia de los tribunales locales (Artículo 214).

7. Ley de Comercio Exterior

El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal.

Las resoluciones no recurridas dentro del ámbito establecido en el Código Fiscal de la Federación se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Artículo 95).

8. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión, especializado en materia tributaria, que proporciona de forma gratuita, ágil y sencilla servicios de orientación, asesoría, consulta, representación y defensa legal, investigación, recepción y trámite de quejas y reclamaciones contra actos u omisiones de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes, así como de acuerdos conclusivos como un medio alternativo para resolver de forma anticipada y consensuada los diferendos que durante el ejercicio de las facultades de comprobación surjan entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, o bien, para regularizar la situación fiscal de estos últimos.

Corresponde a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, entre otras atribuciones, “conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales por presuntas violaciones a sus derechos, en los términos de la presente Ley y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades” (Artículo 5o., fracción III).

La formulación de quejas y reclamaciones, así como las resoluciones y recomendaciones que emita el Procurador de la Defensa del Contribuyente, no constituyen instancia y no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad, ni afectarán los trámites o procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la queja o reclamación (Artículo 5o., párrafo final).

9. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es un organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con autonomía técnica y operativa. Su misión es procurar la justicia ambiental mediante la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal vigente, a través de la atención a la denuncia popular y mediante acciones de inspección, verificación, vigilancia y uso de instrumentos voluntarios. Garantizar la protección de los recursos naturales y el capital natural privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, así como las acciones de participación social.

Las atribuciones de la PROFEPA se encuentran en el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales¹³.

IV. EL T-MEC

Para incursionar en la otra parte de mi tema, regreso al comercio exterior, particularmente a los dos tratados más importantes que en materia comercial ha suscrito nuestro país: el Tratado de Libre Comercio para América del Norte y el T-MEC. Uno y otro con sus respectivos paneles de solución de controversias, es decir, mecanismos alternativos de solución de conflictos distintos de las vías administrativa, contenciosa administrativa y judicial.

Esta etapa corresponde a la política económica de apertura comercial que reemplazó al modelo de sustitución de importaciones, recomendado en su momento por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por lo que fue llamado modelo *cepalino*. Se propuso entonces acelerar la industrialización nacional

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2012.

mediante el cierre de las fronteras con medidas arancelarias y otras políticas públicas para favorecer a los productores nacionales.

En México, este periodo es conocido como el *desarrollo estabilizador*, que ciertamente favoreció la industrialización y la estabilidad del tipo de cambio frente al dólar. La nueva política, obligada por la globalización rampante de la economía mundial, impulsada por las metrópolis económicas, pero también por graves errores nacionales de gestión económica, se materializó, primero, con el ingreso de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés) y, más tarde, con la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y una sucesión de tratados de libre comercio vigentes o actualizados.

La Ley de Comercio Exterior¹⁴ se distribuye en los nueve títulos siguientes: Disposiciones generales; Facultades del Ejecutivo Federal; Origen de las mercancías; Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior; Prácticas desleales de comercio internacional; Medidas de salvaguarda; Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional; Promoción de exportaciones; e Infracciones, sanciones y recursos.

Se tratan, éstas, de disposiciones legales aplicables sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte.

Es oportuno recordar que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la tesis jurisprudencial P. XXVII/99, Novena Época, Registro digital 192867, en la que señala el siguiente criterio: "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL" Ciertamente, este criterio tuvo que ser modificado en el caso de los tratados en materia de derechos humanos, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, con la que aparecen los criterios académicos y jurisprudencial de *bloque de constitucionalidad* y *parámetro de regularidad constitucional* en la doctrina mexicana.

El T-MEC, por su parte, es un nuevo acuerdo regional del siglo XXI, de alto estándar entre los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos de América, para apoyar el comercio mutuamente beneficioso que conduce a mercados más libres y más justos –pretendidamente, al menos–, y al robusto crecimiento económico en la región.

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.

Los principales mecanismos del T-MEC para la solución de controversias se encuentran en los capítulos 10 –revisión de resoluciones definitivas sobre derechos antidumping y compensatorios; procedimiento de impugnación extraordinaria; salvaguarda del sistema de revisión ante el panel–; capítulo 14 –reclamaciones de inversiones existentes y reclamaciones pendientes–; y 31 –solución de controversias referentes a la interpretación o aplicación del Tratado–. Existen, desde luego, Reglas de Procedimiento, Código de Conducta –al que adelante me referiré– y Formularios de Procedimiento. Un día antes se abordó la cuestión de las controversias en materia de inversión, por lo que no abundé en este tema.

V. EL IMPACTO ELECTORAL

Para no incurrir en omisión, me refiero ahora a las elecciones en Estados Unidos de América y, consecuentemente, no podría ser de otra manera, también al proceso electoral en curso en nuestro país.

El sistema bipartidista norteamericano, en Estados Unidos, entregó el año pasado una nueva alternancia partidista en el ejecutivo federal. Ahora mismo, se dice, ya se vislumbran cambios en la composición de sus órganos legislativos federales hacia otra dirección en la próxima elección. Así es como funcionan las democracias.

Nosotros, en México, antes con un partido hegemónico, prácticamente único, y ahora un multipartidismo moderado con una reciente expansión en el número de partidos, pero también con la posibilidad de regresar al partido hegemónico, apenas vamos en la tercera alternancia partidista en el ejecutivo federal, desde que inició su vigencia la Constitución de 1917, hace poco más de cien años.

Lo que no deja de ser un avance, pues antes, desde que dejamos de ser una colonia, las alternancias de élites gobernantes ocurrían gracias a golpes militares, el asesinato del presidente, revoluciones o intervenciones extranjeras.

Ahora bien, el resultado de las elecciones intermedias del 6 de junio próximo ayudará a despejar las dudas sobre el futuro del nuevo régimen político anunciado como cuarta transformación de la República, cualquier cosa que se pueda entender por esto, que más bien parece el retorno al presidencialismo de antaño, pero reforzado con un discurso populista de derecha disfrazado de izquierdista, Roger Bartra¹⁵ *dixit*.

¹⁵ En el prólogo de *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, Roger Bartra afirma: “En este libro trato de explicar de manera sencilla la compleja situación que vive México bajo la férula de un poder populista. ¿Cómo se pudo llegar a esta situación? ¿Bajo qué

O bien, esos resultados electorales nos dirán si nos encaminamos a regresar a la etapa inmediata anterior de gobierno dividido, es decir, sin mayorías legislativas ya sea calificada, en ambas cámaras, o absoluta, por lo menos en una¹⁶.

Para fortuna de nuestra democracia incipiente, la resolución del Instituto Nacional Electoral¹⁷, confirmada por el Tribunal Electoral¹⁸, evitará mantener la violación constitucional que implica el transfuguismo de los legisladores para armar mayorías legislativas por las que no votaron los electores.

Desde luego que tampoco podemos olvidar que el año siguiente podremos tener la consulta popular sobre revocación, o confirmación, del mandato presidencial; cuyo resultado se empieza a volver incierto para sus propios promotores.

clase de régimen estamos viviendo? ¿Qué sentido tiene la política del presidente? ¿Por qué se ha llegado a una situación desastrosa? ¿De qué manera es posible evitar el autoritarismo? Las preguntas brotan a cada paso y no es fácil encontrar respuestas. Mi punto de partida en estas reflexiones es la idea de que estamos ante un intento de restauración del antiguo régimen autoritario tal como existía en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Pero tengo la firme convicción de que se trata de una restauración imposible: no puede ocurrir un verdadero regreso a la jaula. En consecuencia, México vive una coyuntura paradójica, atrapado entre un impulso por retroceder y una situación que lo impide. Ese pasado al que se quiere volver es imaginario, y el escenario político y económico global que rodea a México frena ese intento. La locomotora gubernamental que ha iniciado una temeraria marcha en reversa encontrará que ya no hay vías para el retroceso. Y todo esto ocurre en el trágico contexto de los destrozos brutales que está ocasionando la pandemia a la economía y a la sociedad. La pandemia ocasionada por el Covid-19 ha sido muy mal enfrentada por el gobierno, con gran imprudencia, lo que ha ocasionado que sus efectos malignos se hayan multiplicado”.

¹⁶ La coalición electoral que llevó a la victoria al Presidente de la República, convertida en la coalición parlamentaria que lo apoya, durante la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión actualmente en funciones, tiene mayoría absoluta en ambas cámaras y mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados, pero no así en la Cámara de Senadores. En 1997, el entonces partido dominante, *el Partido Revolucionario Institucional* perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en 2000 la Presidencia del país. El Partido Acción Nacional que ocupó la Presidencia de la República de 2000 a 2012 no obtuvo mayoría absoluta en ninguna de las cámaras federales.

¹⁷ El 19 de marzo de 2021 el INE publicó un acuerdo para evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados después de la elección del 6 de junio de 2021.

¹⁸ El 27 de abril de 2021, por unanimidad de votos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó el acuerdo del Instituto Nacional Electoral por el que estableció el mecanismo para la asignación de las curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, para evitar prácticas que pretendan evadir los límites constitucionales de sobrerrepresentación de los partidos.

Regreso a las elecciones en Estados Unidos, donde es habitual el gobierno dividido y me interrogo, para efecto del tema principal de mi exposición –medios de defensa y T-MEC– ¿qué tanto impacta?

Para todos los constitucionalistas y politólogos que han estudiado el presidencialismo en el mundo, el de los Estados Unidos de América es un presidencialismo puro o equilibrado¹⁹.

Es decir, donde funcionan los frenos y contrapesos propios de las constituciones democráticas –de las que la de Estados Unidos fue y sigue siendo la primera–.

No como en México, donde el Presidente es el primero en inutilizar frenos y contrapesos, secundado desde luego por su mayoría legislativa, mediante violaciones constitucionales expresas y puntuales. Un día anterior en el mismo seminario, la doctora Margarita Palomino fue pródiga en ejemplos de violaciones constitucionales con las leyes en materia de energía.

Añado otro, el reciente Artículo décimo tercero transitorio del decreto relativo a las leyes de la reforma judicial, por cierto, reforma que ni remotamente tiene un objetivo laboral, como alguien sostuvo en la sesión del día anterior.

Pero de cualquier forma hay un control democrático que el Presidente no puede eludir, los resultados de la elección intermedia que se avecina²⁰. Volveré a este punto más adelante antes de concluir.

En su estilo muy personal, durante la etapa de negociaciones del T-MEC, el entonces presidente Donald Trump amenazó o presionó con medidas arancelarias a cambio de concesiones que desde luego le fueron otorgadas y con creces.

¹⁹ Consultar: *El presidencialismo mexicano en la Cuarta Transformación*.

²⁰ A este respecto, Roger Bartra (obra citada) sostiene: “En las elecciones intermedias de este año se votará una nueva Cámara de Diputados y en 15 Estados habrá elecciones para elegir gobernadores, ayuntamientos y legisladores locales. Además, en 30 entidades se elegirán alcaldías, juntas municipales y ayuntamientos. El sistema de partidos se pondrá a prueba. Se comprobará si los partidos de oposición están tan debilitados como se ha pregonado y se verá si la fuerza del partido oficial es tan potente como sus dirigentes han presumido. Se podrán contemplar nuevas tendencias, conflictos y situaciones que reflejarán aspectos de la dinámica política que ahora no son visibles. Lo que se observará en estas elecciones del 6 de junio de 2021 es si el fracaso de la Cuarta Transformación, que dibujo en este libro, se refleja en los resultados”.

Por ejemplo, la Guardia Nacional –recién creada al inicio de esta cuarta transformación– fue convertida en un muro de contención de los migrantes centroamericanos en su ruta hacia los Estados Unidos, pero también de contención de los migrantes mexicanos.

Desde luego que el TLC tenía procedimientos de solución de controversias equivalentes a los que acabo de referir que tiene ahora el T-MEC, pero se optó por no acudir a esa vía.

El nuevo presidente de los Estados Unidos de América está en la etapa de diseño e implementación, entre otras muchas, de su política de comercio exterior.

El Presidente de la República Mexicana, por su parte, formalmente continúa con las políticas públicas del modelo de apertura comercial –recordemos que su mayoría legislativa en el Senado ratificó²¹ el T-MEC que él suscribió²² e incluso viajó a Washington²³ para agradecerle personalmente a Donald Trump haberlo suscrito– aunque sean políticas públicas ahora matizadas con decisiones de política interna que ponen en duda o, por lo menos, retrasan la eficacia de dicha apertura. En la anterior sesión del seminario también abundaron los ejemplos a este respecto.

Habitualmente se dice que la política exterior de los países es un reflejo de su política interior, pero la influencia del extranjero contribuye también a moldear la política interna. En una y otra, no es frecuente encontrar rupturas sino más bien continuidad y ajustes a los nuevos contextos y datos duros. Así es que cuando se avizoran rupturas es natural que suenen las alarmas y se busquen ajustes.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Ya me he referido a las etapas previa y posterior a las elecciones en Estados Unidos, así como al proceso electoral actual en México, de tal manera que puedo empezar a formular algunas propuestas a modo de conclusiones.

Las negociaciones entre nuestros países para ajustar o actualizar sus respectivas políticas comerciales están en proceso permanente. Del lado de Estados Unidos, es posible observar ahora el cambio de tono, pero exactamente la misma defensa de sus intereses comerciales frente a los nuestros. No creo que fuese posible esperar algo distinto.

²¹ En la sesión del 19 de junio de 2019. Las negociaciones terminaron en noviembre de 2018.

²² Las últimas modificaciones fueron suscritas en la Ciudad de México el 11 de diciembre de 2019.

²³ Los días 8 y 9 de julio de 2020.

En el caso de México, es posible esperar un cambio de tono, o la confirmación de las contradicciones actuales, a la luz de los resultados electorales venideros. Así es como debe funcionar la democracia, la mexicana concretamente.

De tal suerte que en el momento presente de nuestra relación bilateral resulta más importante la confirmación, la ruptura o el ajuste que pueda ocurrir como consecuencia de nuestros resultados electorales.

La ventaja estratégica que significa para México su colindancia geográfica con la potencia económica, hasta ahora, más importante del planeta, convertida en su momento y confirmada recién como nuestro socio comercial, sólo podrá aprovecharse si es que aprendemos –después de veintisiete años con tratados de libre comercio–, que aprovechar ventajas y colindancia depende de nuestras habilidades.

No solo como negociadores comerciales bilaterales o trilaterales, sino como productores, oferentes de bienes y servicios que concurren a los mercados externos, sobre todo al más cercano y al más grande, el de los Estados Unidos de América.

No hay fatalismo histórico en nuestra relación comercial bilateral con los Estados Unidos –como lo sugiere la frase atribuida a don Porfirio–, no puede haberlo; porque tampoco lo hay en otras materias de las relaciones internacionales ni en otras partes.

En Europa, por ejemplo, el siglo pasado, esos países protagonizaron dos guerras mundiales y hoy forman una Unión Europea con un gobierno común.

Reitero y concluyo, nosotros, una economía emergente –por calificarnos con indulgencia–, somos socios comerciales y vecinos colindantes de la mayor potencia comercial del mundo en toda la historia²⁴.

²⁴ En un artículo motivado por una fulminante declaración presidencial en contra del gobierno de los Estados Unidos, publicado, casualmente, al día siguiente de terminado el seminario universitario donde se presentó este trabajo, el columnista Armando Fuentes Aguirre Catón, publicó en su colaboración cotidiana en el periódico “Reforma” (8 de mayo de 2021, página editorial) lo que por su pertinencia y oportunidad ahora transcribo: “Difíciles son las relaciones entre dos vecinos cuando uno de ellos es rico y el otro muy pobre. Tal es el caso de Estados Unidos y nuestro país (aclaración para nacionalistas: Estados Unidos no es el vecino pobre). La nación débil que trata con la poderosa se ve en la situación del hombrecito que duerme junto a un elefante: incluso inadvertidamente el grandulón puede aplastarlo, o al menos quebrantarle los huesos y dejarlo dolido y lacerado. Por eso debemos pisar como sobre huevos –es decir andarlos con cuidado– en nuestro trato con el coloso del norte, si me es permitida esa ex-

En este contexto, nuestra prioridad debería ser aprovechar esta circunstancia para contribuir a resolver nuestros grandes problemas nacionales. Por ejemplo, sacar de la pobreza nada menos que a la mitad de nuestra población –y de ésta, a una buena parte de ellos, también, sacarlos de la pobreza extrema–.

Así es que nos estamos tardando en fortalecer las vías que existen ya, y en imaginar y construir nuevas, para afirmar y ampliar las ventajas de nuestra vecindad y sociedad comercial con los Estados Unidos de América; para aprovechar la sinergia que surja, pues, por lo que hemos visto, los mayores beneficiarios somos nosotros.

Sugiero, por lo pronto, traer a nuestra legislación nacional todos los conceptos del Código de Conducta que, en materia de solución de controversias, tenemos en el T-MEC; pues solamente hemos adoptado una parte para regular los asuntos contenciosos que surgen de nuestras relaciones comerciales internas frente a la administración.

presión inédita. Los países menores suelen desarrollar en su relación con los mayores una especie de hipersensibilidad que los hace ver ofensa o agravio ahí donde sólo hay un desliz sin consecuencias o una falta quizá insignificante al protocolo diplomático. Entonces esgrimen a manera de lábaros o grimpolas palabras de gran sonoridad como ‘soberanía’, ‘independencia’, ‘dignidad’, ‘autodeterminación’ y otras igualmente majestuosas y de muchos decibeles. Obviamente hay que cuidar que nadie nos sobaje o menosprecie en el campo de lo internacional, pero a fin de cuentas todo se reduce a lo económico, y los términos anteriormente mencionados no pertenecen al lenguaje de la economía. Decir eso no es cinismo o desparpajo: es sentido común, instinto de la conservación, realismo puro. Hemos de dar respeto y exigirlo, pero sin alardes que pongan en riesgo nuestra relación con el Tío Sam, señor que por las buenas suele ser afable, bonachón, y aún benevolente, pero que por las malas es bastante cabrón...”

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

ÁNGELES GONZÁLEZ, Luis Darío, y RÍOS GARCÍA, Óscar Leonardo, *Formularios de Derecho Administrativo*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

ÁVILA ORTIZ, Raúl, CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, y HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-IIJ-Cámara de Diputados, 2015.

BARTRA, Roger, *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, Debate, México, 2021.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Análisis político y jurídico de la justicia electoral en México*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

_____, *El presidencialismo mexicano en la Cuarta Transformación*, México, Universidad de Xalapa, 2020.

_____, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, México, Instituto Internacional del Derecho y del Estado-Editorial Flores, 2018.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Justicia contenciosa administrativa*, México, UNAM-IIJ-Universidad de Guanajuato-Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato-Asociación Internacional de Derecho Administrativo-Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, 2012.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2000.

_____, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2001.

_____, *El recurso administrativo en México*, 6ª. ed, México, Porrúa, 2001.

OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press, 2008,

TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, México, Porrúa, 1997.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2011.

2. Legislación

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Comercio Exterior.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Ley del Seguro Social.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Defensa del Contribuyente.
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3. Sitios de Internet

Cámara de Diputados.
Diario "Reforma".
Diario Oficial de la Federación.
Instituto Nacional Electoral.
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
Procuraduría Federal de Protección al Contribuyente.
Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
T-MEC.
Wikipedia.