

LOS PANELES BINACIONALES DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DENTRO DEL NAFTA, ¿PUEDEN SER CONSIDERADOS COMO AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO?

LUIS TREJO HERNÁNDEZ

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como resultado de la aplicación de los Paneles Binacionales de resolución de controversias, y su posible afectación al contexto empresarial mexicano, surge la necesidad de cuestionarnos si dicho panel puede considerarse para efectos del juicio de amparo como autoridad, para estar en condiciones de poder defender al sector productivo del país.

De lo anterior se desprende la necesidad de establecer si es o no autoridad, por otro lado las determinaciones que se desprenden del panel se notifican a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la cual sí reúne los requisitos de autoridad para la situación del amparo; de aquí la inquietud de escribir a este respecto; ya que es quien en nuestro territorio se encarga de aplicar las determinaciones de los Paneles.

El hecho de decir que la SECOFI sí reúne los requisitos de autoridad, no impide que las resoluciones del panel no sean materia del Amparo como se verá en el presente.

Al mencionar que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sí es autoridad para efectos del Juicio de Amparo, no quisiera que se interpretara de antemano que no lo son los paneles Binacionales de Resolución de Controversias, dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

INTRODUCCIÓN

Retomando el planteamiento del problema, iniciaré el presente con la definición de autoridad de acuerdo a la Doctrina Mexicana, Ley de Amparo y

Criterio Jurisprudencial Nacional, para posteriormente hablar sobre el procedimiento y formación de los paneles, con el propósito de establecer cómo podría llegar a afectar la determinación de un Panel Binacional dentro del sector privado en nuestro país y la posibilidad de defender a dicho gremio, dentro de nuestro Marco Jurídico; finalmente el lector encontrará en las conclusiones los puntos de vista del autor tomando como base los antecedentes citados a lo largo del trabajo.

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA AUTORIDAD

CONCEPTO DE AUTORIDAD

Para estar en condiciones de entender el citado concepto me permito hacer la siguiente reflexión al respecto, el Estado surge como un resultado social destinado a satisfacer las necesidades colectivas, requiriendo para ello de atributos que, siendo superiores a los de los miembros que la integran, pueda estar en condiciones de dictar determinaciones que le sean impuestas aun en contra de su voluntad, ya que de otro modo no podría lograrse el bien común, finalidad esencial del Estado.

Lo anterior denota que hay una desigualdad necesaria entre los miembros del Estado, distinguida por dos clases, uno de los que ordenan o mandan, y otros los que obedecen; los primeros los podemos considerar como aquellos órganos de gobierno, y debido al imperio de sus decisiones tienen la autoridad o poder sobre los segundos, considerados como gobernados.

Reafirmando las expresiones referidas **Valdemar Martínez Garza** afirma "El ejercicio de la autoridad o poder está sujeta a los lineamientos que soberanamente impone el pueblo a través de los distintos ordenamientos que los rigen, como lo son la Constitución Política, sus leyes reglamentarias, los tratados, así como las demás leyes y reglamentos que dirigidos todos a un fin común, conforman lo que se denomina: "orden jurídico", constituido por el universo de disposiciones jurídicas de todo el Estado";¹ especial atención merece resaltar el aspecto de la soberanía, ya que en el presente tema nos encontramos frente a una figura que proviene de la firma de un Tratado Internacional, que al ser ratificado por el Congreso de la Unión se vuelve Ley para la Federación, teniendo profunda repercusión las resoluciones emitidas por los Paneles Binacionales de dicho Tratado.

Una última pero importante consideración es que los grupos sociales o pueblos, por sí mismos, sin la existencia de un líder que lo dirija jamás podrían lograr el bien común, pues estarían presentes en todo momento los deseos o intenciones individuales, al no haber conciencia de un elemento de identidad común a todo grupo; es decir, la propia sociedad no podría existir, o mejor

¹ *La autoridad responsable en el Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1994, p. 22.

dicho coexistir en sí misma, ni mucho menos alcanzar sus fines sin la presencia de alguien investido del poder o autoridad, que como gobernante sepa imponer la voluntad de la mayoría del grupo social, sobre los impulsos de la minoría, consecuentemente el Estado debe gozar de ese poder de autoridad.

Para el mejor direccionamiento del sentido de este trabajo no deseo pasar por alto las dos autoridades que resultan responsables para efectos del juicio de amparo, siendo las ordenadoras y las ejecutoras.

Una vez establecido un panorama de la importancia que juega la autoridad dentro del contexto de una sociedad y esta a su vez dentro del Estado, continúo con los diversos conceptos de autoridad que existen.

Para **Romeo León Orantes** autoridad responsable "...aquella que dicta u ordena la ley o el acto reclamado, así como también la que lo ejecuta o trata de ejecutarlo; agregando que la misma es la demandada en el juicio de garantías, dado que la litis constitucional se forma entre el quejoso y la responsable..."² por lo anterior, para Romeo León es autoridad tanto quien ordena como quien ejecuta, creando un acto de molestia o afectación en la esfera jurídica del gobernado.

Alfonso Noriega expresa el siguiente concepto de autoridad: "Autoridad responsable es aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo y por tanto es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado."³ Sólo faltaría precisar dentro de este concepto lo referente al aspecto de especial intervención, quiero interpretarlo como el generador del acto de molestia.

Por su parte **Humberto Briseño Sierra** comenta respecto de la autoridad que tiene que ver directamente con el ámbito de competencia "El concepto de competencia para expedir un acto autoritario, es lo que determinará su calidad de responsable en el juicio de amparo..."⁴ Por cierto para Briseño será responsable la autoridad cuando sea ella misma la competente para ordenar o ejecutar el acto de molestia, lo que desde mi punto de vista es un tanto cuanto redundante, ya que me parece obvio que resulta competente ya que si no fuese competente no estaría involucrada dicha autoridad como responsable del acto.

El **Dr. Ignacio Burgoa Orihuela** en su concepto de autoridad versa en los siguientes términos "...el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica, o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales. Esta constituye, pues, la forma como cualquier autoridad, mediante una decisión o una ejecución, realizadas conjunta o separadamente, produce la creación, extinción o alteración en una situación en general, que tenga repercusión

² *Ibidem*, p. 39.

³ *Ibidem*, p. 40.

⁴ *Ibidem*, p. 41.

particular.”⁵ Visto está que el Dr. Burgoa aporta un concepto más amplio desde mi punto de vista de la autoridad, sin embargo no quiero que el lector pierda de vista el punto muy importante que la autoridad viene de un ente creado por soberanía para control y aplicación de la ley, como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ya comentado al iniciar esta parte de conceptualización de autoridad.

En lo que respecta a **Carlos Arellano García** autoridad responsable “...la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.”⁶ Considerando pertinente que esta definición tiene mucha semejanza con el actual artículo 11 de la Ley de Amparo: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.”⁷ Me atrevo a decir que ciertamente de este concepto se partió para la Ley en vigor.

José R. Padilla contempla a la autoridad responsable como “...el órgano de gobierno que al desplegar su facultad de imperio y produciendo una ley, sentencia o un acto genérico, agravia a los gobernados.”⁸ Padilla se remite al principio de molestia o agravio a los gobernados, tomando ello como base para sentar el precedente de la autoridad responsable.

Andrés Lira parte de la idea de que autoridad responsable es “...una entidad pública del Estado, que es titular de poder de decisión y/o ejecución y que mediante el ejercicio de esa facultad, excediendo los límites de su poder, interfiere alterando los derechos fundamentales del gobernado.”⁹ de una u otra forma también involucra los principios de imperio y abuso de ello, en perjuicio del gobernado.

Luis Bazdresch en su definición manifiesta algunos tintes similares al artículo 11 de la Ley de Amparo en vigor manifestando: “Para los efectos del juicio de amparo, son autoridades, en general, los órganos del poder público, superiores o inferiores que por la ley que los instituyó están facultados para expedir prevenciones, órdenes o disposiciones, que afectan de alguna manera a los particulares, ya en su conjunto, ya individualmente, así como los órganos encargados de cumplir esas disposiciones o de imponer su cumplimiento a los particulares, ya por sí mismos, ya con la intervención de otro órgano gubernativo; una autoridad reviste la calidad de responsable cuando alguien le atribuye un acto o una omisión que considera violatorio de sus garantías.”¹⁰

Para **Arturo González Cosío** la autoridad la concibe de la siguiente forma: “Todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público con carácter de soberano puede ser considerado como autoridad res-

⁵ *El Juicio de Amparo*, Trigésima edición, Porrúa, México, 1992. p. 338.

⁶ *La autoridad responsable en el Juicio de Amparo*, op. cit., p. 45.

⁷ *Ley de Amparo*, Sista, México, 1997, p. 14.

⁸ *La autoridad responsable en el Juicio de Amparo*, op. cit., p. 47.

⁹ *Ibidem*, p. 48.

¹⁰ *Ibidem*, p. 48.

ponsable...”;¹¹ de tal suerte que para Cosío cualquier organismo con las características señaladas podrá ser señalada como autoridad responsable.

De acuerdo a la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** la autoridad responsable la ubicamos en las siguientes consideraciones acerca de la autoridad para efectos del amparo:

AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término “autoridades” para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por lo que el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.¹²

Del anterior criterio apoyo mis conclusiones, en el sentido de que al momento de ser ratificado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Congreso de la Unión, y ser precisamente el Honorable la representación de un pueblo libre, soberano y autónomo, haya resuelto firmar un tratado y someterse a él; y si de él mismo le ocasiona trastornos al gobernado como pudiese ser la imposición de cuotas compensatorias o situaciones de casos dumping, para entrar a un mercado extranjero, y nuestro exportador se viera afectado por tal resolución estaríamos dejándolo en estado de indefensión ante la disposición de dicho panel y siendo ejecutable por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Para mayor abundamiento al respecto antes de continuar con el desarrollo del presente me permito transcribir el siguiente criterio:

AUTORIDADES RESPONSABLES. Al disponer la Ley de Amparo, que este juicio procede contra la autoridad que ejecuta el acto, contra al que lo ordena, o contra ambas, quiso decir que cuando se reclame contra actos de ejecución, la demanda se interponga contra la autoridad ejecutora, y cuando se reclama contra la orden o la resolución misma, el amparo se enderece contra la autoridad que lo dictó, y que si se pide contra la orden y su ejecución, se demande tanto a la autoridad que ordena como a la que ejecuta, lo que se comprende mejor si se examina el artículo 12 de la Ley Reglamentaria, que dice “que cuando el acto reclamado consistiere en una resolución judicial o administrativa, es autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto y la que lo haya ordenado.”¹³

En lo que refiere si se quisiera demandar el Juicio de Garantías en contra del Panel y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, logré ubicar el siguiente razonamiento:

¹¹ *El Juicio de Amparo*, Cuarta Edición Actualizada, Porrúa, México, 1994, p. 77.

¹² Apéndice de 1985. Octava Parte. *Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas*, p. 122.

¹³ Quinta Época. Tomo XXII, p. 200. Sociedad “C. Fernández Hno. y Cia.”

AUTORIDADES RESPONSABLES DEL ACTO DEL AMPARO. Lo son no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo.¹⁴

Con la pertinente aclaración que en el concepto, de que el Panel es la Autoridad Ordenadora y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la Ejecutora no implica que esta última sea la subalterna de dicho Panel.

Desde el punto de vista doctrinal encontramos las diferencias existentes entre los tratadistas, no sustanciales ya que todas encierran de una u otra forma los elementos básicos y esenciales del concepto de autoridad, y la posición que guarda al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo después de citarlas daré la propia para encaminarla al contenido y finalidad de este trabajo; despertar convicción en el lector del sentido que una resolución de un Panel Binacional como resultado de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sí es susceptible como autoridad para efectos del amparo como se podrá apreciar en la parte relativa al procedimiento de resolución de controversias aludido dentro del NAFTA; básicamente por lo ya expuesto en el sentido de que si es un fallo, que proviene de un Tratado signado por el Ejecutivo Federal y ratificado por el Honorable Congreso de la Unión, recibe ese carácter de imperio como Ley de la Federación, y por ende lo hace una Autoridad.

Autoridad responsable para el Juicio de Amparo será considerada aquella que revestida del imperio que una ley le confiera como tal, violente con el actuar de sus funciones la esfera jurídica del gobernado, fundamentalmente en el sentido de sus garantías individuales como bien lo dice el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su: "Artículo 1º En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."¹⁵ Por lo que el mismísimo Juicio de Amparo es el encargado de vigilar y tutelar se respete esta magna disposición.

MARCO JURÍDICO DE LA AUTORIDAD

Necesariamente después de tan controvertidos conceptos pero finalmente encaminados hacia un mismo sentido, me veo en la necesidad de fundamentar dentro de nuestro marco jurídico el concepto de autoridad mismo que se encuentra contemplado en los artículos que a continuación me permito transcribir y comentar brevemente.

¹⁴ Quinta Época: Tomo I, p. 65. Sesma Vda. De Ruiz, Elena. Tomo I, p. 628. Guzmán, Carlos. Tomo II, p. 428. Castillo, Julián, Tomo III, p. 1342. Sota, Emiliano. Tomo IV, p. 555. M. Ochoa, Salvador. Apéndice de 1985. Octava Parte. *Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas*, p. 1230.

¹⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México, 1998, p. 1.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 103, fracción primera misma que transcribo: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...”,¹⁶ evidentemente se está refiriendo a la autoridad responsable que emite ese acto de molestia para el gobernado.

Por lo que respecta a la Ley de Amparo encontramos lógicamente con mayor abundancia los conceptos de autoridad arts. 11, 116 fracción III, 166 fracción III de la Ley de Amparo.

De conformidad con el artículo 11 de la multicitada Ley “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”,¹⁷ de donde me permito ir adelantando los efectos que producen los Paneles Binacionales de resolución de controversias dentro del contexto del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, como se podrá apreciar en la segunda parte del presente en lo referente a la integración y resolución de los mencionados Paneles.

Una vez hechas las verdidas consideraciones sobre el concepto y fundamento de la autoridad para efecto del amparo, continúo con algunas referencias sobre los paneles de resolución de controversias dentro del marco del TLC.

CONSIDERACIONES SOBRE LOS PANELES

PANELES DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DENTRO DEL CONTEXTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (NAFTA) CAPÍTULOS XIX Y XX

Para estar en aptitud de poder hacer la ponderación referente si las resoluciones de un Panel Binacional de resolución de controversias es objeto para el Juicio de Amparo, es decir si se considera como autoridad me permito a continuación hacer un pequeño esbozo de los Capítulos XIX y XX del Tratado de Libre Comercio signado por México, Canadá y los Estados Unidos de América.

El lector se preguntará por qué los dos capítulos, la respuesta es la siguiente: el capítulo XIX es el más recurrido, por tratarse del antidumping y cuotas compensatorias; y el XX por complementar el procedimiento tal y como lo menciona el artículo 1901 párrafo 4 “...Cualquier controversia respecto a si se establece específicamente en este capítulo la revisión de un asunto mediante un Panel o un Comité, se apegará a lo dispuesto en el capítulo XX...”;¹⁸ ya

¹⁶ *Ibidem*, p. 52.

¹⁷ *Ley de Amparo, Op. Cit.* p. 14.

¹⁸ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Tomo I, SECOFI, México, 1993, p. 303.

que en el propio capítulo XX se da el procedimiento de la integración del Panel y en el XIX lo específico para cada caso de *antidumping* y cuotas compensatorias.

El procedimiento inicia a petición de parte tal y como lo expresa el artículo 1903 referente a la revisión de las reformas legislativas en relación al 1904 párrafo 4: “La solicitud para integrar un Panel se formulará por escrito a la otra Parte implicada, ...”;¹⁹ dicho mecanismo aparece en el capítulo XIX. Antes de redondear la idea del procedimiento considero importante hablar en términos generales del contexto sobre el que giran estos dos capítulos.

En este sentido puedo afirmar que el propósito u objetivo del TLCAN, así como de cualquier otro acuerdo internacional de libre comercio de manera coincidente con los principios del GATT deberá ser el establecer condiciones adecuadas, justas y previsibles para la liberación progresiva del comercio entre los países participantes y el tiempo, de mantener una disciplina efectiva en materia de prácticas desleales de comercio. Para mayor conocimiento sobre prácticas desleales de comercio internacional conocidas como *dumping* (discriminación de precios) y subsidios (subvenciones), al comprobarse su existencia, de acuerdo a las legislaciones respectivas de los tres países signatarios, y en la mayor parte de los países del mundo, dan lugar a la imposición de derechos o cuotas compensatorias a la entrada al país del producto de que se trate.

Considero importante hacer una breve descripción sobre *dumping*, consistente en la práctica de introducir mercancías al territorio de un país por debajo de su valor normal en el mercado de origen; entendiendo por valor normal el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales. O como cita el despacho Torres Landa: “Ahora bien, en el supuesto muy especial de que no exista mercancía idéntica o similar en el país de origen se considerará como valor normal, en primer lugar, el precio de una mercancía idéntica en un tercer país y, en segundo lugar, el valor reconstruido de la mercancía en el país de origen (costo producción, gastos generales y utilidad razonable).”²⁰

De igual forma en lo que respecta a las ventas subsidiadas conocidas como subvenciones, fenómeno que se presenta cuando en el mercado de origen los productores gozan de condiciones favorables vía subsidios u otros estímulos gubernamentales que provocan que los productores obtengan ventajas especiales que fortalecen inequitativamente su posición competitiva internacional, es decir, son una distorsión introducida por los gobiernos en el funcionamiento de los mercados; por lo tanto cuando se prueba la existencia de una de las prácticas señaladas y además se prueba que en virtud de esa práctica se causa un daño o existe una amenaza de daño a la producción en el país de que se trate

¹⁹ *Ibidem*, p. 304.

²⁰ El procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional en la *Revista Reporte Legal*. Barrera, Siqueiros y Torres Landa, S.C., México, D.F., 1993, número 2, pp. 1 y 2.

o retrasa sensiblemente la creación de una rama de la producción nacional, entonces la autoridad competente podrá imponer una cuota compensatoria o derecho antidumping. Es decir, para que el dumping o la subvención sea punible y se imponga una cuota o impuesto compensatorio, tienen que concurrir dos elementos adicionales que son el daño o la amenaza a la producción nacional y además que exista un nexo causal entre dicho daño o amenaza de daño o amenaza y el dumping o la subvención.

Por otro lado las cuotas compensatorias se tratan de un aprovechamiento de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, como lo dispone el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior: "Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3º Del Código Fiscal de la Federación."²¹ en virtud del cual como ya mencioné, se pretende cubrir una cantidad equivalente al margen de dumping bajo el cual se están comercializando los productos en forma desleal en un país determinado o, en el caso de las subvenciones, el monto del beneficio obtenido.

Las principales disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en materia de antidumping y cuotas compensatorias, se ubican en dos grupos que regulan la materia de prácticas desleales de comercio internacional; el primero, consiste en una prohibición de realizar enmiendas a los estatutos legales que regulan las prácticas desleales sin efectuar previamente notificaciones y consultas con las otras partes es, decir la parte respectiva a la Revisión de las Reformas Legislativas; mientras que en el segundo trata de estipulaciones que crean y rigen un sistema de paneles binacionales ad-doc para la revisión de las resoluciones definitivas generadas por los organismos administrativos de ambos países, renunciando cada una de las partes a la revisión judicial interna.

Propiamente del procedimiento que interesa en especial a este trabajo lo ubico el de revisión de resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias; como disposiciones generales, se establece además del procedimiento de las reformas legislativas, otro procedimiento que seguramente es el más importante en esta materia, por virtud, del cual se revisan las Resoluciones Definitivas sobre Antidumping y Cuotas Compensatorias, es decir, la resolución que dictó la autoridad investigadora competente en cada país parte; tal es el concepto de autoridad investigadora competente de acuerdo al Anexo 1911 "en el caso de Canadá, el Canadian International Trade Tribunal, el Deputy minister of National Revenue for Customs and Excercise; para el caso de Estados Unidos, la International Trade Administration of the United States Departament of Commerce, la United States International Trade Commission; y en el caso de México la que se designe dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial."²²

²¹ *Ley de Comercio Exterior*, Mc Graw Hill, México, 1997, p. 706.

²² *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, op. cit., p. 319.

Este procedimiento tiene por objeto el de determinar si la autoridad investigadora competente de una parte importadora, emitió la resolución definitiva de que se trate de acuerdo con la legislación sobre prácticas desleales del país importador.

Considero importante el aspecto de que en virtud del Procedimiento de Revisión de Resoluciones Definitivas sobre Antidumping y Cuotas Compensatorias, cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional.²³

El inicio del Procedimiento de Revisión de Resoluciones Definitivas sobre Antidumping y Cuotas Compensatorias, la puede dar cualquier parte implicada,²⁴ como mencionaba, puede solicitar la constitución de un panel arbitral y la revisión por este último de una resolución definitiva y esto puede hacerlo de propia iniciativa, o a solicitud de una persona que bajo el derecho interno del país importador tendría la facultad de promover la revisión judicial de una determinación definitiva; compartiendo el criterio que sostiene Treviño: "Lo anterior, no convierte a dicha persona en Parte en el procedimiento ante el Panel, ya que solamente los Estados son Parte en dicho procedimiento y los particulares no tienen ius standi; son una especie de coadyuvantes de alguna de las partes.

"Sin embargo, con el carácter de 'parte interesada' se da a dichos particulares el derecho de comparecer y ser representados por abogados en el procedimiento ante el panel, así como el de solicitar información, y presentar pruebas y alegatos."²⁵

La integración del Panel Binacional, desde el momento de la entrada en vigor de este Tratado, las Partes deberán proporcionar una lista de cuando menos 75 candidatos para ser panelistas; cada Parte deberá por lo menos escoger a 25 de esos candidatos, todos los candidatos deberán ser juristas de buena reputación.²⁶ Dentro del plazo de 30 días a partir de la solicitud que realiza una de las Partes para la integración de un Panel, cada una de las partes implicadas nombrará a dos panelistas de la lista señalada en el párrafo anterior. Además, cada una de las partes tendrá derecho a cuatro recusaciones irrevocables, que se ejercerán en forma simultánea y en secreto para descalificar el nombramiento de hasta cuatro candidatos propuestos por la otra Parte implicada.

En el supuesto en que una de las Partes no nombre a sus panelistas o su panelista sea rechazado y no se nombre sustituto, entonces los panelistas serán elegidos por sorteo.²⁷

²³ Ver artículo 1904, párrafo primero, del TLCAN.

²⁴ Según el artículo 1901 del TLCAN, "parte implicada" significa la Parte importadora, o una Parte cuyas mercancías sean objeto de la resolución definitiva.

²⁵ JULIO TREVIÑO, La solución de controversias sobre antidumping y cuotas compensatorias en el capítulo 19 del TLC, en *Panorama Jurídico del TLC III*, Universidad Iberoamericana, México, 1992, p. 57.

²⁶ Ver Anexo 1901. 2 párrafo dos del TLCAN.

²⁷ Cabe hacer el comentario que no se establecen las reglas del sorteo.

El quinto panelista deberá ser nombrado de común acuerdo por las Partes implicadas, existen plazos estrictos de tiempo, dentro de los cuales las partes pueden llegar a un acuerdo respecto a la integración total del panel, si no se llega a un acuerdo respecto al quinto panelista se procede a escogerlo al azar. Una vez elegido el quinto panelista, los panelistas elegirán a un Presidente por mayoría de votos y en su defecto nuevamente por sorteo.

Las decisiones del panel se emitirán por mayoría, siendo el quórum necesario para las votaciones el de 100% de los miembros, y se admitirán votos particulares u opiniones disidentes.

Las decisiones deberán constar por escrito y estar debidamente motivadas.

Para los panelistas encontramos derechos y obligaciones, principalmente el estar sujetos a un Código de Conducta que acordarán las Partes, y además deberán firmar un compromiso de confidencialidad respecto a la información que les proporcionen los distintos países.

En caso de que violen el Código de Conducta o el compromiso de confidencialidad podrán ser removidos de su encargo y se nombrará un nuevo panelista.

Además los panelistas gozarán de inmunidad frente a toda demanda o proceso relacionado con el desempeño de sus funciones oficiales, salvo que hayan violado el compromiso de confidencialidad mencionado.

El Procedimiento ante los Paneles, se ve integrado por las partes en el mismo, como ya mencioné, una parte implicada podrá que el panel revise con base en el expediente administrativo, una resolución definitiva sobre antidumping y cuotas compensatorias emitida por una autoridad investigadora competente de una Parte importadora. Por lo tanto, para poder determinar si la autoridad investigadora competente de una Parte importadora, emitió la resolución definitiva de que se trate de acuerdo con la legislación sobre prácticas desleales del país importador, el Panel debe tomar como base para su decisión las leyes sobre antidumping y cuotas compensatorias de cada una de las Partes, misma que por disposición expresa del TLC y para estos efectos se incorporan al mismo. Resulta importante mencionar que además de las partes, a este procedimiento tendrán derecho a comparecer la autoridad investigadora competente que ya haya dictado la resolución definitiva en cuestión, así como cualquier persona que hubiera estado facultada para participar en los procedimientos nacionales de revisión judicial en la materia.

Las reglas del procedimiento adoptadas por los paneles deberán seguir las pautas de las reglas aplicadas por los tribunales judiciales de apelación. La parte interesada en la instauración del panel deberá presentar su solicitud por escrito a la otra Parte implicada, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación de la resolución definitiva en el *Diario Oficial* de la parte importadora.²⁸ El derecho para establecer un panel prescribe en el plazo señalado en

²⁸ Asimismo, se podrá solicitar la integración de un panel en el caso en que la parte importadora haya dictado medidas provisionales con motivo de una investigación. Por ejemplo, que haya impuesto una medida de salvaguarda o una cuota compensatoria provisional.

este párrafo. De lo anterior, y considerando que es el país que represente al exportador quien deberá solicitar la instalación del panel ya sea por su propio derecho o a petición de este último, es importante que se establezca un procedimiento expedito para que dicho exportador solicite a su gobierno la petición de un panel y este gobierno a su vez la notifique a la Parte importadora, dentro del plazo establecido, para evitar así que precluya el derecho del exportador o de su gobierno.

Para poner en práctica las disposiciones relativas a los paneles, las partes adoptarán reglas de procedimiento a más tardar el 1º de enero de 1994; estas reglas se basarán en las reglas procesales en grado de apelación judicial que deberán incluir: reglas relativas al contenido y trámite de las solicitudes para integrar los paneles; la obligación de la autoridad investigadora competente para remitir al panel el expediente administrativo del procedimiento; la protección de información comercial reservada, información gubernamental clasificada y otra información privilegiada;²⁹ la intervención de los particulares; las limitaciones a la revisión arbitral por errores aducidos por las Partes o por particulares; la presentación y trámite; el cómputo o prórroga de plazos; la forma y contenido de los memoriales y otros documentos; las reuniones previas o posteriores a las audiencias; las mociones exposiciones orales, y solicitudes de reposición de audiencias; y el desistimiento voluntario de revisión ante el panel.

En todo caso, las reglas se formularán de modo que se expida el fallo definitivo dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que se presente la solicitud de integración del panel.

Del mismo modo, las reglas citadas se ajustan a un calendario muy estricto que prevé 30 días para la presentación de la reclamación, 30 días más para la remisión del expediente administrativo por la autoridad impugnada, 60 días para que el quejoso presente su demanda, 15 días para la entrega de réplicas, de 15 a 30 días para que el panel se reúna y tenga audiencia oral y 90 días para que emita su resolución escrita.³⁰

El laudo o fallo de un panel en la revisión de la resoluciones definitivas será obligatorio para las partes implicadas con relación al asunto concreto entre esas Partes que haya sido sometido al panel, pudiendo los paneles afirmar la reclamación definitiva de la autoridad investigadora o revocarla.

Las Reformas Legislativas para alcanzar y poder implementar el procedimiento de revisión de Resoluciones Definitivas sobre antidumping, en este aspecto las Partes se comprometen a realizar reformas legislativas que aseguren:

a) dar cumplimiento al fallo definitivo de un panel cuando éste señale que procede la devolución,

²⁹ Incluidas las sanciones contra personas que intervengan ante los paneles y hagan uso indebido de esa información.

³⁰ Ver artículo 1904 del TLCAN.

b) dar vigencia y autonomía a toda sanción impuesta de conformidad con el derecho de la otra parte,

c) los procedimientos internos de revisión judicial de una resolución definitiva no puedan iniciarse antes de que concluya el plazo para solicitar la integración de un panel

d) se establezca el requisito previo para iniciar un procedimiento interno de revisión de notificar a las partes implicadas.

Además los tres países deberán realizar reformas a sus leyes en materias de antidumping y cuotas compensatorias, previamente negociadas por las Partes.³¹

Por último y para llegar al punto neurálgico de este trabajo me refiero así, una resolución definitiva de una autoridad investigadora no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la parte importadora, cuando una parte implicada solicite la instalación de un panel con motivo de esa resolución dentro de los plazos fijados en el TLCAN; y de lo importante para el presente, ninguna de las partes podrá establecer en su legislación la posibilidad de impugnar ante sus tribunales una resolución de un panel.

Mi opinión a este respecto después de haber pretendido dar un panorama del procedimiento, se ubicará en la parte de conclusiones remitiendo al lector a dicha parte del presente, no sin antes exponer las siguientes consideraciones:

Solamente quisiera poner de manifiesto al lector, la importancia que contiene para el aspecto económico el hecho de poder hacer efectivo el cumplimiento de una resolución del Panel Binacional; a lo largo de este trabajo me permití ir recopilando diversos artículos referentes al tema en comento; mi fuente consultada el diario *El Financiero*, durante el mes de agosto del presente año; con fecha 16 de agosto, curiosamente aparece el encabezado sobre la "Primera sentencia de una Corte de Justicia sobre un conflicto relacionado con el TLCAN"³² que en idea general, es la demanda de amparo interpuesta por dos compañías estadounidenses productoras de acero, las cuales reclaman sobre la resolución del Panel Binacional México-EUA, mismo que confirmó las cuotas compensatorias a las que se enfrentan dichas empresas para poder entrar al mercado mexicano.

El criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo al artículo periodístico citado, no resolvió de fondo la situación de esta demanda de amparo; por lo que para muestra tan sólo basta un botón, qué pasaría si el caso fuese al revés, si las compañías que solicitaran el amparo y Protección de la Justicia Federal Mexicana, verdad que afectaría la producción nacional, claro en este caso se trata de la industria acerera, pero en cuántos casos más no se vería involucrado el sistema productivo nacional; como en los dos casos más que me atrevo a comentar a continuación, el del hierro que ingresa de China y el petróleo que exportamos a nuestro vecino país del norte. Precisamente Estados Unidos.

³¹ Ver artículo 1904. 15 del TLCAN.

³² *El Financiero*, México, 16 de agosto de 1999, p. 13.

Antes de continuar con los casos del hierro y petróleo no quiero pasar por alto algunas consideraciones que expondré en esta parte del trabajo, en el sentido de que una resolución adoptada por el Panel Binacional de resolución de controversias es una resolución proveniente de un tratado firmado por el Presidente de la República y ratificado por nuestro Congreso por lo que de acuerdo a nuestra propia Constitución, es Ley para toda la Federación tal y como lo dispone nuestra Carta Magna en su artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."³³

Siendo mi razonamiento el siguiente, la resolución del Panel la ejecuta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pero ¿quién la ordena? Si no el Panel que deviene precisamente de ese acuerdo, firmado con antelación que nuestra Carta Magna reconoce como Ley para nuestro Estado; luego entonces desde mi punto de vista resulta absurdo querer desconocer las determinaciones que de ahí emanen y pretender hacer creer que estas resoluciones van en contra de nuestra Constitución si bajo su cobijo se firmó, esta situación me permitirá ampliarla un poco más adelante, básicamente en mis conclusiones.

En el caso del hierro procedente de China; aunque aclaro queda fuera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sostuvo el criterio de mantener el arancel, es un tema eminentemente económico, pero es de suma importancia su regulación, por ende esta regulación entra al campo de lo jurídico, materia de nosotros los abogados; el objeto de citar este caso es precisamente hacer notar que gracias a un marco jurídico podemos proteger al sector productivo nacional, como tal es el caso donde dos empresas estadounidenses promovieron ante el Departamento de Comercio de su propio país una demanda en contra de varios países, por vender petróleo a precios de dumping, entre esas empresas se encontraba nuestro honorable Pemex, quien apoyado por las Secretarías del Estado Mexicano de Energía y Comercio, lograron convencer al Departamento de Comercio Estadounidense, no admitir dicha demanda.

Sólo bastaría imaginar el desastre que esto representaría para la economía mexicana; ya que en ese tiempo los precios del crudo bajaron, lo que trajo severas consecuencias para el presupuesto nacional, más lo que hubiese ocasionado el hecho de verse mermadas las exportaciones de petróleo a nuestro vecino del Norte, estos comentarios los sustentó con el anexo del recorte periodístico respectivo en la parte final de este trabajo.

El objeto del anterior comentario, es sensibilizar al lector sobre mi punto de vista de las resoluciones de controversias y la importancia de ser consideradas como autoridades para efectos de amparo sus resoluciones; ya que como

³³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México, 1998, p. 84-B.

reitero el Panel falla y ordena y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ejecuta.

Por un lado el capítulo XX en cuanto al procedimiento para la solución de controversias y por el otro el XIX en específico que es lo que más se llega a manifestar, referentes al antidumping y cuotas compensatorias, independientemente de si el panel se constituyó de acuerdo al capítulo XIX o XX, ya que ambos están dispuestos en el mismo tratado.

CONCLUSIONES

En los términos del Derecho Procesal, asimismo, en el juicio de amparo, al crearse la relación jurídico-procesal y plantearse la litis (la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad), surgen necesariamente, las figuras del actor —quejosos en el amparo— y el demandado —la autoridad de quien emana el acto reclamado; para efectos del presente lo es el gobernado afectado por el fallo del Panel.

Como resultado del presente trabajo se infiere que autoridad responsable no sólo es quien ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, sino también la resolución judicial o administrativa, se tendrá como responsable a la autoridad que la haya dictado, más precisamente el Panel Binacional es la autoridad por que como ya se explicó dentro del contexto del presente trabajo sí es una autoridad desde el punto de vista que se crea a partir de un tratado firmado por el Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado, por ello emana de un acto lleno y revestido de autonomía e imperio, motivo por el cual sí procede el amparo contra resoluciones del Panel Binacional como autoridad ordenadora y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como autoridad ejecutora.

De conformidad a los criterios el Panel es autoridad para efectos del amparo ya que proviene de una autoridad con imperio de soberanía ya que al celebrarse el tratado internacional, México lo celebra como ente soberano y de acuerdo a nuestra Constitución los tratados celebrados por la Federación y ratificados por el Congreso son Ley Suprema para toda la Federación, por lo tanto es procedente el Juicio de Garantías.

De acuerdo al análisis vertido a lo largo de este brevísimo y sencillo trabajo, no por ello de poca calidad y contenido, para el autor sí es autoridad el Panel Binacional de resolución de controversias; y como apoyo a la citada opinión me atrevo a transcribir literalmente al Ministro Luis Bazdresh (en el caso de que se pudiese objetar el punto de vista señalado) quien en su obra refiere: “La eficiencia del juicio de amparo se extiende a las llamadas autoridades de hecho, o sea aquéllas que no están constituidas ni funcionan con arreglo al sistema legal, sino que por alteración del orden público o por cualquiera otra circunstancia, de hecho se han atribuido las facultades de las autoridades legítimas, y expiden órdenes que afectan a los particulares en cualquier forma; pues ya está definitivamente establecido que para la procedencia del

amparo, no hay que examinar la legitimidad de la autoridad responsable, sino que basta que la entidad u órgano contra el cual se endereza la demanda de garantías, funcione materialmente como autoridad, con total independencia de su origen.”³⁴

Si bien es cierto que el TLC en su art. 1904 párrafo 11, manifiesta que la resolución definitiva no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la parte importadora, no significa que el Panel no sea una autoridad para efectos del Juicio de Amparo en nuestro País, por lo que advierto que existe una gran laguna del derecho en nuestro Tratado, por lo que desde mi punto de vista y en virtud de lo expuesto este artículo contraviene a nuestra Constitución.

El presente trabajo, considero que carecería de todo valor si sólo afirmo la falla ubicada en el artículo 1904, del Tratado en comento, referente a la revisión de resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias, párrafo 11: “Una resolución definitiva no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la Parte importadora, cuando una Parte implicada solicite la instalación de un panel con motivo de esa resolución dentro de los plazos fijados en este artículo. Ninguna de las Partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un Panel”;³⁵ sino que realmente es la propuesta que a continuación me permito formular:

En el sentido de que si bien es cierto, dentro del contexto internacional, y mucho menos en un acuerdo de voluntades, podemos ir en contra del Tratado firmado, sí se podría tener un Protocolo o Convenio Modificatorio a este Documento, a iniciativa y propuesta del Gobierno Mexicano, en virtud de ir en contra del espíritu constitucional, ya que vulnera la posibilidad de que si la resolución o fallo (como lo versa el propio Tratado) definitivo, a un determinado sector productivo nacional y máxime si estamos frente a un error o arbitrariedad internacional, por ello aquí dejo constancia de la propuesta vertida.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México, 1998.
Tratado de Libre Comercio de América del Norte, texto oficial, Porrúa, México, 1998.
Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I, SECOFI, México, 1993.
Ley de Amparo, Sista, México, 1997.

³⁴ *Curso Elemental del Juicio de Amparo*, edición especial, Universidad de Guadalajara, México, 1972, p. 52.

³⁵ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, *op. cit.*, p. 305.

Ley de Comercio Exterior, Mc Graw Hill, México, 1997.
Código Fiscal de la Federación, Sista. México, 1999.

OBRAS:

- BAZDRESH, LUIS, *Curso elemental del Juicio de Amparo*, Edición especial, Universidad de Guadalajara, México, 1972, pp. 351.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, *El Juicio de Amparo*, Trigésima ed., Porrúa, México, 1992, pp. 1088.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, *El Amparo Mexicano*, Segunda ed., Cárdenas editor y distribuidor, México, 1972, pp. 898.
- CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL, *Juicio de Amparo*, Harla, México, 1994, pp. 332.
- CRUZ MIRAMONTES, RODOLFO, *El TLC: controversias, soluciones y otros temas conexos*, McGraw Hill, México, 1997, pp. 178.
- GLOBERMAN, STEVEN, y otros, *El TLC Un enfoque trinacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 323.
- GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Sexta ed. actualizada, Porrúa, México, 1997, pp. 674.
- GONZÁLEZ COSÍO, ARTURO, *El Juicio de Amparo*, Cuarta ed. actualizada, Porrúa, México, 1994, pp. 323.
- ITESM. *Entendiendo el TLC*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 256.
- MARTÍNEZ GARZA, VALDEMAR, *La autoridad responsable en el juicio de amparo*, Porrúa, México, 1994, pp. 347.
- NORIEGA, ALFONSO, *Lecciones de Amparo*, Quinta edición, Porrúa, México, 1997, pp. 674.
- PÉREZ NIETO, LEONEL, *EL T.L.C. una introducción*, Universidad de Sonora, México, 1994, pp. 704.
- TREVIÑO, JULIO, *La solución de controversias sobre antidumping y cuotas compensatorias en el capítulo 19 del TLC, en Panorama Jurídico del TLC III*, Universidad Iberoamericana, México, 1992.
- WITKER, JORGE, *Legal Aspects of the Trilateral Free Trade Agreement*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, pp. 290.

OTRAS FUENTES:

El procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional en la *Revista Reporte Legal*. Barrera, Siqueiros y Torres Landa, S. C., México, D. F., 1993, número 2.

* Magistrado español.

