

40761



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGON"**

62ej.

**CONSECUENCIAS JURIDICAS Y  
TÉCNICAS DEL TRATADO DE LIBRE  
COMERCIO DE AMERICA DEL  
NORTE POR EL AUTOTRANSPORTE  
TERRESTRE DE CARGA MEXICANO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO CIENCIAS PENALES

P R E S E N T A :

NICOLAS ARMANDO MERCADO RAMIREZ



MÉXICO

1998.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

264248



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

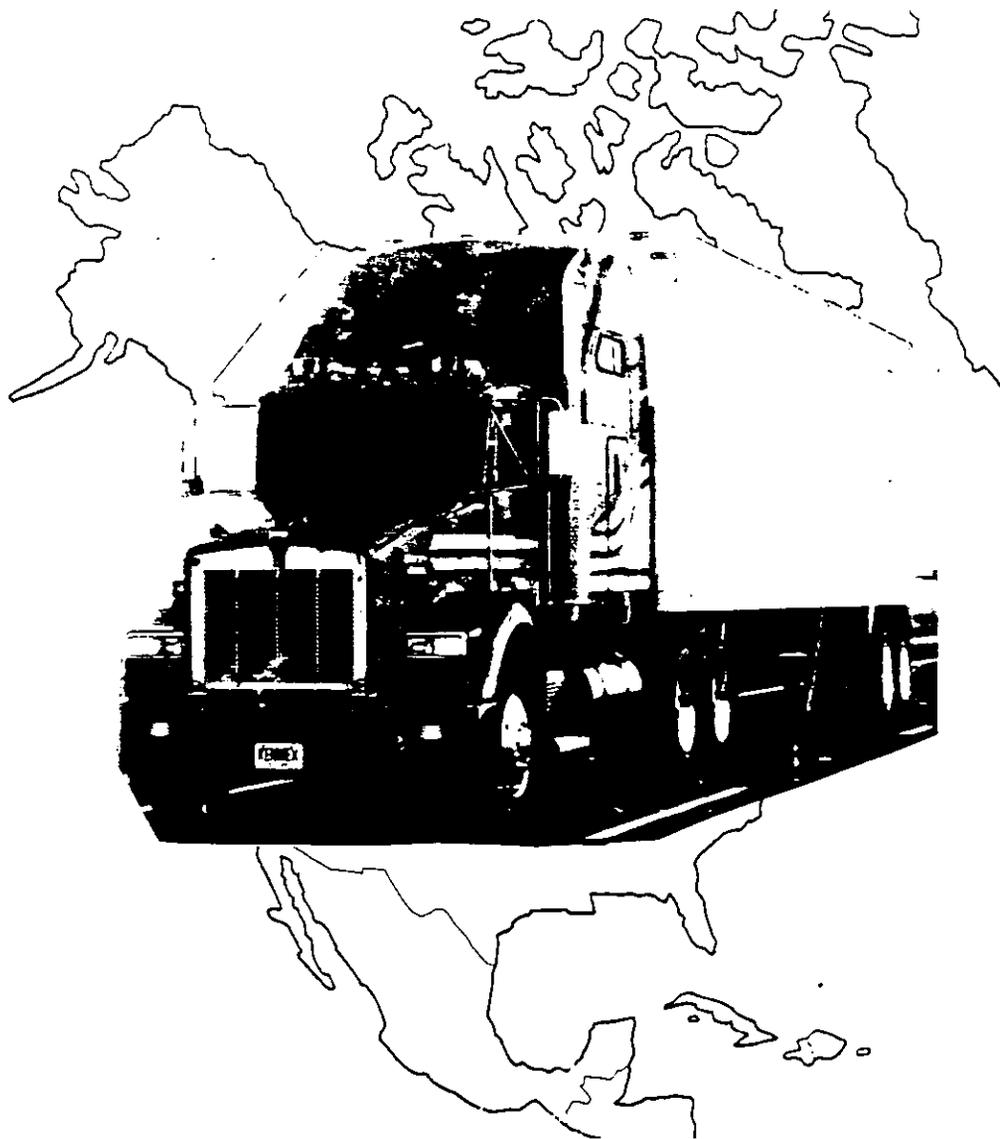


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



CONSECUENCIAS JURIDICAS Y TECNICAS DEL TRATADO  
DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE POR EL  
AUTOTRANSPORTE TERRESTRE DE CARGA MEXICANO.

# INDICE :

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

#### MEXICO: SU TRANSPORTE Y COMERCIO

Pág.

1.- Antecedentes, Realidad Nacional e Internacional del Autotransporte Terrestre de Carga.....	2
1.1. Primeros Caminos.....	2
1.2. Evolución del Transporte y Reparación del Vehículo.....	6
1.3. Concepto y Clasificación del Autotransporte de Carga Mexicano.....	9
1.4. Necesidad, Función e Importancia del Transporte.....	11
1.5. Situación Nacional.....	14
1.6. Situación Internacional.....	26
2.- Hacia un Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	31
2.1. Circunstancias y Origen.....	31
2.2. Naturaleza del Tratado de Libre Comercio.....	36
2.3. Límites y Objetivos.....	41

### CAPITULO SEGUNDO

#### EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE EN EL ORDEN JURIDICO MEXICANO

1.- El concepto de Tratado en el Derecho Mexicano.....	45
--	----

	Pág.
1.1. Clasificación de los Tratados.....	52
1.2. Estructura de los Tratados.....	53
1.3. Proceso de Celebración de los Tratados.....	55
1.4. La importancia de los Tratados.....	56
1.5. Los principios de los Tratados.....	57
1.6. La Política Mexicana relativa a los Tratados en Comercio.....	58
2.- El Tratado y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	62
2.1. El Tratado y la Legislación Federal.....	64
2.2. Interpretación del artículo 133 Constitucional en base a la Teoría Dualista y Teoría Monista.....	69
3.- Una posible solución en un sistema jurídico compuesto.....	72
3.1. Elementos para discusión.....	72
3.2. Conclusión negativa: Un problema no resuelto.....	74
3.3. Una posible solución: Concebir el orden jurídico como un sistema compuesto.....	75
3.4. Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (Sectores y operaciones comerciales privadas).....	78
3.5. Diferentes métodos para la solución de controversias.....	83
3.5.1. Los métodos de solución de controversias en el TLCAN.....	85
3.5.2. Efectos de los métodos de solución de controversias en el sistema jurídico mexicano.....	87

## **CAPITULO TERCERO**

### **LA TECNICA JURIDICA Y EL AUTOTRANSPORTE DE CARGA**

1.- Algunas consideraciones sociales.....	92
1.1. El nuevo delito de Encargo de Transporte.....	97
1.2. En base a los elementos del delito.....	102
1.3. En base a los elementos generales y especiales del tipo.....	110
1.4. Clasificación del delito en orden a los elementos del tipo.....	116

	Pág.
1.5. El delito de Encargo de Transporte en los Ambitos de Validez de la Ley Penal.....	118
2.- La técnica jurídica penal y los factores de origen psicosociales.....	120
2.1. La velocidad.....	122
2.2. La responsabilidad penal.....	128
2.3. Los estados depresivos.....	132
2.4. El estado psicopatológico y el impulso agresivo.....	134

## **CAPITULO CUARTO**

### **CONSIDERACIONES PARA MODERNIZAR EL AUTOTRANSPORTE DE CARGA NACIONAL**

1.- Antecedentes de la cooperación técnica internacional en México.....	139
2.- Orientación y desarrollo ante el TLCAN.....	144
2.1. Medidas a corto y mediano plazo.....	148
2.2. Medidas a largo plazo.....	150
3.- Unificación de normas.....	151
3.1. Plantas productoras de tractocamiones.....	153
3.2. Mismo tipo de combustible y motor.....	156
3.3. Coordinación al largo permitido y el peso.....	160
3.4. Centros de mantenimiento, verificación y control vía satélite.....	162
3.5. Esquema de carreteras.....	165
3.6. Modelo de Carta de Porte Internacional.....	166
 CONCLUSIONES.....	 170
 BIBLIOGRAFIA.....	 175
 ABREVIATURAS.....	 185

## INTRODUCCION

Al momento de escribir estas líneas viene a la mente el recuerdo de la accidentada y abrupta serranía mexicana de donde después de conducir un trailer por cientos de kilómetros y al detenerse a descansar en algún paraje y acompañado por la soledad de la noche se piensa que: el universo es como un teatro, en que el escenario es el espacio, el telón de fondo el tiempo y los actores los estados y los ciudadanos, cuyo libreto son las leyes nacionales e internacionales.

En este sentido, la capacidad de competir para el autotransporte federal de carga mexicano es un tema central, sobre todo en la medida en que avanza el proceso de interacción económica en el subcontinente norteamericano. La interacción es tan fuerte que actualmente muchas empresas norteamericanas y canadienses requieren de materias primas, productos, partes y componentes clave que se exportan desde México para sus procesos de producción, así, como muchas empresas mexicanas requieren de importaciones para poder funcionar. De tal forma se manifestó la necesidad de contar con un marco jurídico más amplio que permita tal intercambio, siendo una de las causas más general del origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El tratado significa que los productores, comerciantes, trabajadores y quienes ofrecen servicios tendrán que esforzarse más para competir eficazmente, ofreciendo artículos de calidad y buen precio así, como: sanear nuestra economía y hacer crecer la infraestructura de comunicaciones marcando la modernización económica del país para adecuarse a la nueva realidad internacional.

Las consecuencias jurídicas y técnicas del TLCAN por el autotransporte terrestre de carga mexicano, es el tema de este trabajo. Armar este trabajo implicó plantear previamente tres preguntas centrales. La primera: ¿Conocen los negociadores mexicanos, las leyes americanas, canadienses y cómo afecta la aplicación de dichas leyes a nuestro transporte?. La segunda: ¿Se han considerado los importantes cambios legislativos que

México tendrá que incorporar para adecuarse al acuerdo y participación en la zona de libre comercio?. La tercera: ¿Se ha considerado un acuerdo que de tan amplio alcance y profundidad evidentemente modificará radicalmente el proyecto de desarrollo nacional plasmado en nuestra Constitución; es un asunto que, sin prejuzgar sobre sus bondades o perjuicios, debe discutirse ampliamente con la sociedad mexicana y no únicamente por los empresarios, las autoridades o los supuestos expertos?.

De tales cuestionamientos y teniendo presente que la paz no sólo es ausencia de guerra, la paz no tendrá plenitud mientras unos pocos vivan en la abundancia y otros muchos subsistan en la miseria, así, como: no se puede hablar de igualdad en el TLCAN cuando no se busca allanar las desigualdades; este trabajo permite abordar tres fines esenciales: ver, juzgar y proponer. Desde estos puntos de vista el capítulo primero permite observar la situación y problemática que prevalece en el autotransporte federal de carga a nivel nacional e internacional, además de la repercusión de éste, en los diferentes sectores nacionales, así como la necesidad que tiene el estado mexicano de contar con un marco jurídico más amplio que permita el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense y canadiense acelerando la interacción comercial internacional.

El capítulo segundo permite conocer el instrumento internacional denominado Tratado y en especial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como la relación que guarda éste con el ordenamiento jurídico mexicano permitiendo conocer la problemática que implica la integración de México, en economías regionales que rebasan el ámbito de las fronteras territoriales.

Diariamente llegan a las poblaciones de importancia camiones de carga que han tenido como puntos de partida lugares nacionales e internacionales. Estos vehículos para evitar el retorno en vacío ofrecen su servicio libremente y casi siempre sin garantía, ni formalidades de ninguna clase; es ese autotransporte que se dice filibustero que actúa supuestamente al margen de la ley y para evitar este tipo de conducta ilícita, que tanto perjudica a los integrantes de la sociedad, es indispensable encaminarlo hacia un marco legal que sancione dicho proceder. En este sentido, el capítulo tercero presenta un nuevo tipo penal (Encargo de transporte) que hará posible la repulsa de dicha senda subrepticia. Así, como una recomendación hipotética para incluir los factores de origen psicosociales, al procedimiento penal mexicano proporcionando respuesta y control a los adelantos científicos.

El capítulo cuarto ostenta la importancia que representa para el mundo moderno la aportación técnica (Derecho de la Cooperación). Se recomiendan algunas medidas a corto, mediano y largo plazo, que permitirán una mejor integración del autotransporte federal de carga a nivel nacional e internacional, así como para aminorar la enorme diferencia tecnológica entre los países integrantes del TLCAN, se proponen la unificación de normas técnicas y estándares operativos.

Por último, este trabajo pretende una exploración, o sea exposición de ideas defendidas metódicamente cumpliéndose con el objetivo fundamental de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la divulgación del conocimiento y la investigación científica. Confirmando este sentido lo expresado en su oportunidad por el ex rector Jorge Carpizo cuando declaró que.... "la Universidad existe primordialmente para instruir, educar y formar a los ciudadanos que han de transformar nuestra realidad y lograr así mejores niveles y prosperidad para la población. Desde esta perspectiva la INVESTIGACION y la EXTENSION DE LA CULTURA son parte esencial en la formación de los estudiantes".

*Armando Ramírez.*

México, D. F., noviembre de 1997.

*A mis padres:*

*Sr. Nicolás Mercado Morgado. +*

*Sra. María Concepción Ramírez García.*

*A todos los que conforman la U.N.A.M.  
porque educa, adoctrina y forma a los  
estudiantes y ciudadanos que han de  
transformar nuestra realidad.*

## **CAPITULO I.**

# **MEXICO: SU TRANSPORTE Y COMERCIO**

## **1. ANTECEDENTES, REALIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL DEL AUTOTRANSPORTE TERRESTRE DE CARGA.**

### **1.1. PRIMEROS CAMINOS.**

Por medio de esta escritura podemos hacer un breve repaso en la escala del tiempo, para damos cuenta que el vehículo de carga que actualmente circula por nuestros caminos, es producto de una lenta evolución, así como de un enorme esfuerzo para el hombre, en donde se trata de superar los aspectos de: velocidad, peso y distancia, con miras a satisfacer sus necesidades comunes.

Así, la historia del transporte en el Derecho comenzó cuando los simiescos antecesores del hombre descendieron de los árboles y, en pies dieron los primeros pasos sobre el suelo.

Originariamente las primeras civilizaciones, según algunos antropólogos, basados en los estudios de restos humanos y reliquias arqueológicas "el hombre existe sobre la tierra cuando menos hace unos 100,000 años"(1) de tal forma que en el oscuro pasado de la prehistoria, el hombre era su propia bestia de carga; llevaba el peso sobre la espalda o lo arrastraba. "Como animal de transporte el hombre es débil y lento de viajar a mucho más de cuatro millas por hora, por esta razón el hombre acarreaba cargas sencillas, pero a medida que sus necesidades se multiplicaron halló razones para la doma de animales, siendo uno de los primeros grandes pasos en la historia del hombre, haciéndole posible viajar a más largas distancias cargas más pesadas".(2)

Casi con seguridad, durante muchos miles de años los animales constituyeron el vehículo, así como la fuente principal de energía para el género humano sobre la tierra.

(1) Mayor y Cal, Rafael., Ingeniería de Tránsito., 6a. Ed., México Ed. Asociación Mexicana de Caminos A.C., 1982., pág. 15.  
(2) Lee, Laurie., El Maravilloso Mundo del Transporte., Trad. Juan Novella Domingo., España., Ed. Aguilar., 1972., Pág. 10.

Antes de que el hombre comenzara a vivir con sus semejantes en pequeñas comunidades no tuvo otras carreteras que las sendas de los animales, las orillas de los ríos y los causes secos, de tal forma, suponemos que el animal fue el primer guía del hombre, en la jungla o en el desierto, donde el individuo podía perderse con facilidad, así, el agudo sentido del olfato y el instinto del animal frecuentemente señalaron el camino.

Por los vestigios dejados por la humanidad principalmente en los valles de algunos ríos del mundo como el Nilo, el Eufrates y el Ganges, se supone que desde hace aproximadamente unos 10,000 años el hombre llegó a conocer la agricultura y empezó a fijar lugar de residencia, abandonando el nomadismo, de tal forma que cuando una sociedad prosperaba y se hacía rica en productos, enviaba mercancías a traficar con los pueblos vecinos.

El paso inmediato en el transporte se logró cuando se inventó el vehículo para transportar grandes cargas. Así, el primer vehículo terrestre fue el trineo, siendo éste un dispositivo con que se venció la gravedad y fricción. Finalmente descubriría que cuando más ligero era el vehículo, más fácil podía moverlo, dando pauta a el más grande descubrimiento: "la rueda, que tuvo lugar por lo menos hace 5,000 años probablemente en Mesopotamia (Asia Menor)"(3) e hizo cambiar nuestro mundo completamente.

Su forma pudo haber sido sugerida por el sol o la luna al moverse en el cielo; de esta forma en tiempos primitivos, el sol y la luna eran sagrados y sagrado fue el principio de la rueda. Con la aparición de la rueda, se originó la necesidad de superficie de rodamiento que alojasen el incipiente tránsito ("carretas de cuatro ruedas que datan de 3,000 años A.C., fueron encontradas en la Tumba de la Reina, en las ruinas de la Ciudad de Ur, en Mesopotamia")".(4)

Por tal, podemos pensar que el desarrollo del comercio sentó los cimientos en las primeras carreteras permanentes "quizá la más antigua y bien definida vida comercial fue la llamada ruta del Ambar, de 700 millas que cruzaba la Europa prehistórica desde el Mediterráneo al Mar Báltico".(5)

En esa época dos grandes pueblos -el Asirio y el Egipcio- iniciaron el desarrollo de sus caminos. Otros primeros caminos señalan la existencia de una ruta entre Asia y Egipto.

(3) Mayor y Cal, Rafael., Ob. cit., Pág. 15.

(4) La construcción de los primeros caminos., Publicado en las carreteras del pasado., AASAO., 1952., Pág. 9.

(5) Lee, Laurie., Ob. cit., Pág. 14.

Los cartagineses, se sabe, construyeron un sistema de caminos de piedra a lo largo de la costa sur del mediterráneo, 500 A.C.; los etruscos 830-350 A.C., construyeron caminos antes de la fundación de Roma; el historiador griego Herodoto 484-425 A.C., menciona que los caminos de piedra más antiguos fueron construidos por el rey Keops de Egipto, para proporcionar una superficie de rodamiento al transporte de las inmensas piedras destinadas a la creación de las pirámides.

Con el advenimiento del Imperio Romano se acepta la introducción de los primeros caminos construidos científicamente. Cabe citar la mundialmente famosa Vía Appia, cuya construcción fue iniciada por Appius Claudius en el año 312 A.C., La evidencia justifica conocer el mérito de los romanos por iniciar el método científico de la construcción de caminos.

En las culturas antiguas de América, posiblemente antes de la Era Cristiana, en el sur de México y norte de Centroamérica dejaron huellas de una avanzada técnica de construcción de caminos, siendo notables los llamados Caminos Blancos de los Mayas. Estos formaban sus caminos con terraplanes de uno y dos metros de elevación, cubiertos con una superficie de piedra caliza, cuyos vestigios existen actualmente en Yucatán, México.

En cuanto al Imperio Azteca y dominación alcanzada en Mesoamérica la ejercían desde su capital Tenochtitlán, hoy ciudad de México, fundada en 1325 tras una larga y penosa peregrinación; para 1519, fecha en que la conocieron Hernán Cortés y su grupo de conquistadores, era grande, opulenta y organizada. La estratégica traza urbana de la lacustre ciudad suscitó admiración entre los europeos.

En su origen, los Aztecas se asentaron en un pequeño islote del gran lago, pero como la población iba en aumento terminaron por ocupar y unir todas las islas del lago; rellenando con tierra las partes intermedias hasta alcanzar la mancha urbana dimensiones considerables. Se estima que al momento de la conquista de Tenochtitlán, está tenía de 80 a 100 mil casas y, calculando un promedio de cinco habitantes por casa la población era cerca de 500 mil habitantes.

Las calles principales, en especial las que seguían la dirección de las grandes calzadas, eran anchas y rectas pues se podía mirar de uno a otro extremo; tenían el piso

de tierra y estaban destinadas para el paso de los peatones. Había también calles angostas por las cuales apenas cabían dos personas de frente; estos verdaderos callejones comunicaban sitios muy frecuentados.

El registro más antiguo que hace alusión a los caminos prehispánicos señala que, consolidado el poder de los mexicas, éstos entablaron batalla contra los xochimilcas a quienes vencieron. Entre los tributos que les impusieron se ordenaba la construcción de una calzada desde Xochimilco hasta Tenochtitlán.

"Algunos documentos históricos refieren que los caminos prehispánicos eran simples brechas, abiertas a través de bosques y montañas; sin embargo, otros precisan que los mexicanos construyeron sus caminos con terracerías, usando sólidas bases de piedra, cuya superficie era revestida con grava para rellenar los intersticios, y una capa de argamasa como cemento natural, que al endurecer formaba una cubierta recia y lisa. La anchura de esas vías alcanzaba hasta ocho metros para facilitar el intenso tránsito de viajeros, de las numerosas caravanas de mercaderes, de los pains o corredores y de los tequipantlatis o mensajeros de guerra".(6)

En esta época, las rutas de comunicación, clasificadas en principales y secundarias, fueron:

### **Principales:**

\* De Tenochtitlán a Texcoco, Teotihuacán y Tollancingo. En esta población se iniciaban dos vías una a Papantla, en la Costa del Golfo, y la otra a Veracruz, de donde continuaba siguiendo casi paralelamente la costa hasta la región maya.

\* De Tenochtitlán a Atlixco, Cholula, Tecamachalco y Puebla.

\* De Puebla partían dos rutas: una a Tlaxiaco, en la región Mixtecozapoteca y la otra a Tehuantepec, Tuxtla y Centroamérica.

### **Secundarias:**

\* De Tenochtitlán a Nexapan, Chutla, Tecpan y Mexcaltepec en la región del pacífico.

(6) Secretaría de Comunicaciones y Transportes., El Transporte en México., México., Litografía Delta , 1989., Pág 14.

\* Tenochtitlán a Tequixquiapan, hacia el norte.

De lo anterior podemos comprender brevemente que el transporte constituye un fenómeno asociado a la evolución del hombre. Así, desde antes del arribo de los españoles y después de la Conquista y durante los 300 años del México colonial, la expansión de los sistemas de transporte terrestre (caminos) obedeció fundamentalmente a la exigencia de mantener un controlado e intenso proceso de extracción de materias primas.

El comercio y el desarrollo del ferrocarril entre 1825 y 1925 hizo del tren el gran medio de transporte terrestre en la mayoría de los países, incluso México.

Simultáneamente hacia finales del siglo XIX y principios del XX, se sentaron las bases para el advenimiento de uno de los fenómenos más espectaculares en materia de transporte, cuya evolución acelerada en las últimas décadas ha venido a cambiar los pilares de la civilización: el automotor.

México inicia institucionalmente la construcción de la infraestructura carretera en 1925, con la creación de la Comisión Nacional de Caminos. Este hecho constituyó una respuesta del cambio revolucionario a la necesidad imperiosa de la modernidad ante la aparición del automotor. "Así en 1988, los mexicanos disponían ya de unos 235 mil kilómetros de diversos tipos de caminos, carreteras y contaban con alrededor de nueve millones de vehículos automotores, movilizando en ese año, cerca de 300 millones de toneladas en camiones de carga. Estas cifras sitúan al transporte carretero como el modo más importante para el traslado de personas y bienes".(7)

## **1.2. EVOLUCION DEL TRANSPORTE Y REPARACION DEL VEHICULO**

A través de los siglos, podemos anotar brevemente el desarrollo que ha tenido el tránsito a medida que se desarrolla el vehículo.

Durante los siglos I, II y III de nuestra era, el Imperio Romano fue factor dominante para la comunicación, gracias a sus carros desde la Península Ibérica hasta China. Los siglos IV, V y VI ven la declinación del Imperio, la desaparición de la red caminera y el

(7) Secretaría de Comunicaciones y Transportes., Ob. cit., Pág. 10.

retorno a la bestia de carga. En el siglo VII el sistema feudal fuerza la reducción de la población y los viajes. Durante este siglo y el siguiente, el comercio vuelve a extenderse a través de rutas terrestres. Hacia el siglo IX la economía feudal, las guerras civiles y las invasiones, incluyendo la de los Turcos, contrarrestan los esfuerzos por extender el comercio y conservar las rutas terrestres. El siglo X, iniciación de la Edad Media, registra un incremento fijo en población, en comercio y en tránsito. Las Cruzadas, que principian en el siglo XI, vienen a contribuir grandemente a la apertura de muchos caminos y al incremento de la población y los viajes.

Durante el siglo XIII la población llega a un máximo, aumentando el tránsito en los mal conservados caminos. Los caballeros armados contribuyen a conservar los caminos abiertos al tránsito de cabalgaduras y los religiosos brindan amparo a los viajeros. El incremento del transporte y del tránsito llega a un máximo en el siglo XIV y también a una reducción precipitada, debido a la erosión social y económica que mina la cimentación de la sociedad feudal. Hay varios factores que contribuyen a reducir el tránsito en los caminos, tales como la poca protección a los viajeros, la multiplicación de los asaltantes, la gran peste (1340-50) y la invasión de los Turcos, en la parte sudoriental de Europa.

En el siglo XV, la población y el tránsito restringidos empieza a resurgir. La población de Europa se duplica y el tránsito se multiplica en razón directa, aparecen los primeros mapas de caminos y reaparecen los vehículos, los cuales habían sido desplazados por el caballo y las bestias de carga.

A mediados de ese mismo siglo los conquistadores españoles inician la construcción de caminos en América como medio para extender su colonización y explotación de recursos en la Nueva España.

Durante el siglo y el XVII a pesar de una falta de gobiernos centrales que se preocupen por los caminos, siguen haciéndose esfuerzos por mejorar algunos existentes y se multiplica el número de vehículos tirados por los animales. "Durante el siglo XVI es introducida en América, por el español Sebastián de Aparicio, la carreta. El construyó la primera carretera formal del Nuevo Mundo, entre México y Veracruz, aproximadamente entre 1540 y 1550; más tarde construyó la México Zacatecas".(8)

(8) Mayor y Cal, Rafael., Ob. cit., Pág. 19.

En el siglo XVIII marca la iniciación de la Era Moderna. El tránsito se incrementa con grandes esfuerzos debido al mal estado de los caminos. A su desarrollo contribuye enormemente la introducción del cobro de cuotas de peaje, que permiten la construcción y conservación de estos caminos. En este siglo las diligencias dominan el tránsito, extendiendo enormemente las zonas de influencia de la industria y el comercio.

El siglo XIX se inicia con un incremento inusitado de la población y es la época de oro de las diligencias (1800-1830). También, desde principios del siglo, se empieza a experimentar con vehículos de autopropulsión, utilizando la fuerza del vapor.

La máquina de vapor -salto importante en el siglo XIX derivado de la Revolución Industrial- trajo consigo la transformación de 50 siglos de historia del transporte. Esta máquina se introduce para mover barcos autopropulsados, primero por paletas y después por hélices, con el consiguiente auge de la marina mercante. Permitió, asimismo, el nacimiento del ferrocarril, tirado por locomotoras de vapor. Se movieron así grandes cargas de las minas y más tarde, transportó personas y mercancías en algunas ciudades inglesas.

El intenso desarrollo del ferrocarril entre 1825 y 1925 hizo del tren el gran medio de transporte terrestre en la mayoría de los países incluido México.

Simultáneamente, hacia finales del siglo XIX y principios del XX, se sentaron las bases para el advenimiento de uno de los fenómenos más espectaculares en materia de transporte, cuya evolución acelerada en las últimas décadas han venido a cambiar los pilares de las civilizaciones: el automotor. Este hecho constituyó una respuesta del cambio revolucionario a la necesidad imperiosa de la modernidad, pero al iniciar su vida fue considerado como un artefacto de lujo y deporte, encontrando serios obstáculos, además de la natural oposición de las empresas y particulares habituados al ferrocarril y los carruajes tirados por animales. Esta nueva tecnología superó las barreras gracias a la constancia de visionarios ingenieros y fabricantes que durante las primeras décadas implantaron y desarrollaron la producción en serie del vehículo de motor de combustión interna; demostrando que el automotor se movía a velocidades sensiblemente más altas que el resto de los vehículos, sobre caminos y carreteras. Después de la Segunda Guerra

Mundial se generalizó el tránsito de automóviles, autobuses y camiones de carga por las carreteras produciendo de esta forma un profundo cambio social y cultural.

En México, y tomando en consideración que el automotor de carga se incorporó en 1920, tras décadas de progreso muy difíciles, "hoy en el México moderno sólo se cuenta con 5,060 empresas de autotransporte de carga nacional, con un parque vehicular de 332,100 para carga, que en su gran mayoría presenta un alto grado de deterioro"(9) lo que dificulta y retrasa el desarrollo de México.

### **1.3. CONCEPTO Y CLASIFICACION DEL AUTOTRANSPORTE DE CARGA MEXICANO.**

En el Liberalismo del siglo pasado todos los servicios debían atenderse por los particulares, es decir, el Estado no tenía que intervenir en la administración de estos servicios. Actualmente en el Estado mexicano moderno, el Derecho Administrativo exige un régimen complejo de servicio público para satisfacer las necesidades colectivas.

Conforme el criterio de "distinguidos tratadistas" como el ilustre jurista Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga, las doctrinas sobre el Servicio Público pueden clasificarse en tres grandes grupos: 1.- Teoría Objetiva, de León Duguit; 2.- Teorías Subjetivas; a) Gastón Jese, b) Lovis Rolland; 3.- Otras teorías: a) Mauricio Hauriou, b) Fleiner, c) García Oviedo y d) Bielsa.(10).

Se citan los anteriores tratadistas con el objeto de entresacar de sus teorías los siguientes elementos fundamentales que nos permitan integrar la noción de servicio público de autotransporte de carga:

A) Una actividad particular y concreta.- Debe atribuirse esa actividad a esa unidad orgánica constituida por el Estado o por persona física o moral privada, quienes, a través de los medios con que cuenta, satisfacen generalmente, de acuerdo con la técnica y necesidades colectivas.

B) Satisfacción de una necesidad colectiva.- Este es el objeto propio de los servicios públicos. Se distingue entre necesidad general y necesidad colectiva; la primera se refiere

(9) Informe de labores 1993-1994, S.C. y T. México., Ed. Gráfico de México., 1994., Pág. 15.

(10) Orrico Alarcón, Miguel., Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano., México, DGCS., 1984., Pág. 52

a aquella que afecta a la totalidad de las partes de un todo, al igual que cuando se habla de la necesidad pública. En cambio, la necesidad colectiva que es un concepto más restringido es la apreciación de la necesidad.

C) Procedimiento de derecho público.- Esta locución es comprensiva de la idea de poder de policía; ya que lo que se logra mediante ambos es el aseguramiento del servicio público por medio de la vigilancia a que es sometido por el Estado en su prestación.

El concepto, que consideramos servicio público de autotransporte de carga, si conjunta, los elementos antes mencionados es decir una actividad destinada a satisfacer necesidades públicas que el Estado presta directamente a los particulares a quienes concesiona, autoriza o destina, conforme a procedimientos de derecho público.

Puntualizando el concepto y haciendo fundamento en la Ley de Vías Generales de Comunicación en sus artículos 3, 8 y 48 preceptúa la obligación de que los particulares interesados en la prestación de un servicio público recaben previamente la autorización del Estado. En todo caso la autorización para el aprovechamiento de vías generales de comunicación se otorga por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Estas autorizaciones son: la concesión y el permiso.

La primera es comprendida como un derecho propio del Estado concedido a los particulares con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, duraderas, regulares, prestadas sin distinción a todos.

El permiso se entiende como la autorización del Estado, para la satisfacción de necesidades de carácter accidental o tendientes a beneficiar no a la colectividad sino a un grupo reducido de personas que por sus características necesitan de dichos servicios únicamente para su particular beneficio.

En ambas modalidades se contempla la obtención de un beneficio económico, casi contrario, cuando el Estado presta directamente el servicio, lo que busca es satisfacer necesidades de carácter general o colectivo, en donde el lucro pasa a segundo término.

En cuanto a la clasificación de los medios del transporte y tomando en consideración el medio físico o natural en el que se desplazan, tendremos: acuáticos, aéreos y terrestres,

de estos últimos se concentran en dos grandes grupos: Ferrocarriles y Autotransporte Federal.

En materia de autotransporte federal, la variedad de vehículos es muy grande en función del servicio de que se trata. Se puede clasificar en dos grandes grupos: vehículos de carga y vehículos de pasaje, los que deberán ajustarse a las disposiciones de tipo técnico y operativo señaladas por las autoridades correspondientes en cuanto a peso, dimensiones y demás características que permitan la debida y eficiente prestación de los servicios de transporte.

Existen muchos acuerdos secretariales, en los cuales se han fijado condiciones técnicas de operación de los vehículos de transporte, inclusive obligando a las plantas armadoras a que dichos vehículos sean manufacturados de acuerdo a las especificaciones oficiales. Sólo así, a los vehículos que prestan servicio público de autotransporte, se les otorga la correspondiente tarjeta de circulación y las placas para transitar y prestar servicios públicos en carreteras federales.

Por último, y conforme en el "Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, en base a los artículos 39, 40 y 41, el Autotransporte de Carga se clasifica en: 1.- Carga general, y 2.- Carga especializada".(11) Entendiendo a la primera a el traslado de todo tipo de mercancías por los caminos de jurisdicción federal, siempre que lo permitan las características y especificaciones de los vehículos. La segunda comprende el transporte de materiales, residuos, remanentes y desechos peligrosos, objetos voluminosos o de gran peso, fondos y valores, grúas industriales y automóviles sin rodar en vehículos tipo góndola.

#### **1.4. NECESIDAD FUNCION E IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE.**

Todos los entes sociales colectivos tienen numerosas necesidades que satisfacer. Algunas que bien podríamos llamar sociales, con servicios de los cuales no puede prescindir una ciudad. Así, el autotransporte de carga mexicano desempeña un papel esencial en la vida moderna y difícilmente se puede concebir una sociedad futura en la cual no continúe siendo de primordial importancia. La necesidad de autotransporte de

(11) Ley de Vías Generales de Comunicación., 26a. Ed., México., Ed. Porrúa S.A., 1996., Pág. 146 y 147.

carga, se constituye en uno de los elementos esenciales de la infraestructura mexicana, no sólo porque abastece de lo necesario sino por que gran parte de la población está relacionada en forma directa o indirecta a esta actividad vital para el desarrollo de México.

En nuestros días la tracción animal, la rueda rústica, la vela y el vapor, descartados por antieconómicos, han permitido hacer cambio a el motor de combustión interna y el turborreactor que aunados a los avances tecnológicos permite minizar la limitante de las distancias, así, como hacer posible la movilización de enormes volúmenes de mercancías gracias a que los transportes poseen características y atributos que determinan sus funciones e importancia específicos.

Como factor de integración y coordinación en nuestra sociedad altamente compleja e industrializada, el transporte tiene gran importancia para la distribución de mercancías. Estas carecen de valor a menos que sean útiles; esto es a menos que puedan satisfacer necesidades. "El transporte es útil en dos aspectos: utilidad de lugar y utilidad de tiempo, términos económicos que significan sencillamente, contar con las mercancías en el lugar y en el momento en que se necesitan".(12)

La necesidad de los transportes está correlacionada debido a diversos factores que con frecuencia se superponen entre éstos encontramos:

#### **1.4.1. FACTOR ECONOMICO.**

Casi toda la evolución de los transportes es de origen económico. La principal preocupación de los primeros seres humanos fue la obtención de alimento, habitación y vestido. Al evolucionar más la civilización, sus demandas aumentaron, a menudo más de lo que su economía podía permitirles. Se tuvieron que idear medios para transportar mercancías desde lugares lejanos, provocándose así el alza de los costos de dichas mercancías. Hoy en día, el 10 ó 15 por ciento del precio de cualquier producto se debe a los costos de transporte y distribución. Los costos de transporte en función del número de propietarios de vehículos y de los viajes diarios entre ciudades puede representar hasta el 10 ó 20 por ciento del presupuesto de un hogar moderno.

(12) W. Hay William., Ingeniería de transporte., México., Ed. Limusa., 1983., Pág. 19

#### **1.4.2. FACTOR GEOGRAFICO.**

La geografía está ligada a la economía. La ubicación geográfica de los recursos naturales determina las rutas de transporte que dan acceso a esos recursos y crean una utilidad económica, esto es, utilidad de tiempo y de lugar, tomándose de una ubicación en la que su valor es pequeño y su transporte a otras áreas para su procesamiento y consumo, en las que su valor aumenta considerablemente.

#### **1.4.3. FACTOR TECNOLÓGICO.**

El moderno sistema de transporte por carretera existe debido a la invención de motores de combustión interna potentes, confiables y ligeros, debido a los neumáticos y al uso de materiales bituminosos y concretos que se emplean en las superficies de las carreteras. El futuro del autotransporte de carga mexicano depende, en parte, de la capacidad que se demuestre en el diseño de vehículos seguros y aceptables desde el punto de vista ecológico.

#### **1.4.4. FACTOR SOCIOLOGICO.**

Se ha llamado a ésta, la era de los transportes, ya que éstos han cambiado los patrones y las costumbres de la vida cotidiana en México. Los tractocamiones, autobuses, moteles, hoteles y las omnipotentes estaciones de servicio son aspectos de una población migratoria paralelos a la evolución de los medios de salud y cambios en las normas morales. Los patrones urbanos se están modificando. Los centros comerciales aparecen en zonas remotas y proliferan los servicios en automóvil. La expansión de las vías rápidas hacia el centro de las ciudades permite una mayor afluencia para que los negocios y centros de trabajo se puedan concentrar en medio de las poblaciones permitiendo al mismo tiempo a los empleados gozar de las comodidades de la vida en las áreas suburbanas.

#### **1.4.5. FACTORES CULTURALES.**

La contribución del transporte a los patrones culturales incluye la disminución del regionalismo. Las diferencias a nivel mundial han disminuido mediante el contacto que se

realiza por medio de los viajes a la distribución de material impreso, películas y productos industriales. Por tal podemos decir, que no hay parte alguna del país que se vea obligada a permanecer en el aislamiento y la ignorancia.

#### **1.4.6. FACTORES AMBIENTALES.**

El autotransporte de carga ha demostrado tener una significativa repercusión en el medio ambiente. La frecuencia y velocidad con que transportamos mercancías ha supuesto uno de los mayores cambios de la vida occidental durante el último siglo. "En 1890, el 80 por ciento de las distancias se recorrían a pie o tracción animal; actualmente las distancias no llegan al 3 por ciento. Para el otro 97 por ciento del cual las cuatro quintas partes se recorren en camiones, lo que origina el consumo de grandes cantidades de combustible provocando una grave contaminación, además de mucho ruido".(13) La necesidad del autotransporte se antepone por encima de la naturaleza, esto lo podemos observar cuando una encima proporciona el oxígeno que 800 personas en un día. Es decir, un camión consume en una hora el oxígeno que 200 encima tardan un día en producir.

#### **1.4.7. FACTORES GUBERNAMENTALES.**

Las políticas gubernamentales a menudo tienen una importancia decisiva en el desarrollo del transporte. En México la relación estrecha entre las políticas gubernamentales y la planeación de una adecuada red de carreteras, origina que la industria automotriz, y la urbanización y subordinación sea uno de los problemas más importantes y, a veces, muy difíciles de resolver.

Los factores mencionados no son los únicos que determinan el tipo de desarrollo del transporte. La falta de una verdadera identificación de las autoridades con la realidad, ocasiona problemas en la ciudad del servicio del autotransporte de carga que se ofrece al público hoy en día.

### **1.5. SITUACION NACIONAL**

En el presente apartado sólo haremos alusión a la situación y problemática guardada hoy por la industria del autotransporte de carga mexicano, permitiendo ver y juzgar, sin

(13) John Button., HázteLo Verde., España., Eds. Integral., 1993., Pág. 180.

referirnos a las posibles soluciones o posturas ya que éstas serán abordadas en el capítulo IV, de este trabajo.

Así, en México como en muchos países del mundo, la importancia relativa del transporte, ha aumentado a través del tiempo. En efecto, desde la década de los años 30 hasta la época actual, el transporte ha incrementado sensiblemente su participación dentro del aparato productivo del país, además de constituirse en un apoyo fundamental para el desarrollo económico y social de la nación.

Por su naturaleza, el transporte se relaciona prácticamente con todos los sectores de la economía. Así mediante su acción, se movilizan los insumos y materias primas necesarios para la producción de bienes y el traslado de éstos a los centros de consumo. Aparte de actuar como importante demandante de los productos y servicios de diversas ramas económicas, es el medio para que las personas se desplacen de un lugar a otro.

De esta manera, el transporte se ha constituido en un factor relevante en el encadenamiento de las actividades involucradas en el desarrollo económico, político y social, siendo la columna vertebral que atiende prácticamente a todos los sectores productivos y comerciales, participa de la responsabilidad del eficiente intercambio de bienes y mercancías, tanto en las relaciones internas como en las externas del país.

En cuanto a la situación y problemática del autotransporte de carga mexicano la realidad es la siguiente, si tomamos en cuenta algunos factores que influyen en él.

### **1.5.1. PROBLEMATICA SOCIAL.**

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protege y establece que con nuestra riqueza y los valores económicos no puede juzgarse, así la solidaridad nacional ha establecido que ninguna riqueza quede sin explotar y que ningún pueblo permanezca aislado por falta de transporte, porque se ha demostrado que la pobreza existente en numerosas áreas del territorio nacional, es en gran parte un producto del crecimiento mal equilibrado de los autotransportes por carretera, originando en éstas, la ausencia de comercio, la no expansión de la industria y sobre todo la falta de un

desarrollo que permita la realización de programas de higiene, enseñanza y el intercambio de ideas.

La política gubernamental mexicana así como la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos vinculados al transporte, hacen comprender que la industria del autotransporte de carga mexicano no es una industria íntimamente ligada a diversas actividades del país y muchos menos producir un cambio profundo en las características sociales.

La sociedad mexicana no comprende y no valora la estrecha relación que existe entre los transportes y sus necesidades personales, comodidades, lujos, bienes y servicios disponibles solamente debido a las industrias del transporte que prestan servicios en su sociedad.

De las premisas anteriores debemos entender que si el Gobierno Federal no ubica verdaderamente la importancia y trascendencia de los autotransportes por carretera, es evidente que se verá afectada "el cincuenta y ocho por ciento de la población nacional que está relacionada en forma directa o indirecta a esta actividad vital para el desarrollo de México".(14) Y la problemática social sería: el desempleo y el desabasto.

### **1.5.2. PROBLEMATICA ECONOMICA.**

Malos vientos corren por las empresas del autotransporte de carga en México, después de tantos años de trabajo al servicio del país, trayendo y llevando mercancías. El autotransporte ha evolucionado a base de muy grandes esfuerzos y privaciones de los grupos camioneros que han dedicado su vida y sus energías a fomentar esta industria; pero una gran mayoría del gremio se encuentra próximo a la bancarrota; sin recursos económicos con que seguir luchando y prácticamente agotadas todas sus reservas. Para dar una idea de la magnitud del problema haremos referencia a el informe hecho recientemente, sobre el autotransporte de carga, que opera en la red nacional de caminos bajo la jurisdicción federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

"En México sólo se cuenta con 5,060 empresas de autotransporte de carga con una flota vehicular de 332,100 para carga"(15), que en su gran mayoría presenta un alto grado

(14) Tratado de Economía., Tomo I., México., Fondo de Cultura Económica., 1996., Pág. 302.

(15) Informe de labores., 1993-1994., Ob. cit., Pág. 15.

de deterioro, resultado de la prestación del servicio por más de 10 años, lo que se indica que aproximadamente el 73 por ciento del actual equipo de carga necesita renovarse, lo que se traduce en una inversión inicial de aproximadamente 12 millones de dólares; si tomamos en cuenta que desde 1982 las tasas de renovación habían sido del uno por ciento anual promedio, gestándose con ello un problema que se hizo notorio en los últimos sexenios y que recibió el pintoresco nombre de carcachización.

En la actualidad éstas empresas ganan poco dinero, además no sólo no pueden retirar para sustento y su mejor vivir parte de esas ganancias, sino que han de efectuar nuevas aportaciones y desembolsos ante la carestía extraordinaria de los elementos de su industria, sobre todo si ha de comprar una nueva unidad para poder concurrir con alguna ventaja, a prestar el servicio.

Por otra parte, es inconcebible que a esta rama industrial tan importante, le sea tan difícil la obtención de crédito lo que obliga a efectuar la adquisición de vehículos en condiciones verdaderamente leoninas que fatalmente han de encarecer el transporte, con la inevitable repercusión de encarecimiento de la vida, precisamente en un momento en que el Gobierno Federal viene propugnando por el abaratamiento de la misma.

Este es un problema que se presenta en forma seria y no es fácil resolver sin una colaboración estrecha entre las instituciones de crédito y la iniciativa privada. Ahora bien ¿qué es lo que se toma en cuenta para el otorgamiento de crédito en el autotransporte de carga mexicano?. Se analizan principalmente los tres factores -moralidad, capacidad y capital-. Los camioneros pueden cubrir ampliamente el primer requisito no así los últimos dos requisitos. ¿Cómo subsanar esta irregularidad?. Solamente vemos una forma de que se haga y es con el aumento razonable de las tarifas del autotransporte, ya que no es posible que con los ingresos actuales puedan los camioneros pagar puntualmente nuevos vehículos y obtener un remanente que les permita vivir decorosamente. De no poder conseguir un aumento en las tarifas, nos vamos a encontrar con que a medida que el tiempo pase, será más difícil la renovación del equipo con el consiguiente perjuicio para todas las clases sociales de México.

El ajuste de las tarifas evoluciona en forma desproporcionalmente lenta originando la no adquisición de vehículos nuevos, propiciando que los viejos vehículos se reacondi-

cionen año tras año para poder ofrecer el servicio, así, como esperar el momento en que sea materialmente imposible su funcionamiento.

Como consecuencia de lo anterior se palpa diariamente la falta de autotransporte de carga ocasionando que productos perecederos no sean aprovechados oportunamente y el retraso constante en la producción industrial al grado de paralizar factorías por falta de vehículos para transportar las materias primas de los puertos marítimos y fronterizos hacia los centros de producción. He aquí, una de las causas de la carestía de la vida.

Por otra parte, el encarecimiento de los productos hacia los consumidores, es debido a factores del incremento sistemático de los precios de los vehículos, combustible, lubricantes, refacciones, llantas, la eliminación de subsidios directos e indirectos y los aumentos en las cuotas de las autopistas.

Otro problema se manifiesta cuando las empresas concesionarias de los servicios de autotransporte de carga por carretera no pueden convertirse en agentes de acoso continuo ya que traería funestas consecuencias en el orden económico para los legítimos intereses de los que honestamente han dedicado sus esfuerzos y sus ahorros a esta actividad y mucho menos que el Estado pudiera consentir que sus intereses fueran postergados o movilizadas con la mira de cubrir las pérdidas de una crisis económica, ocasionando graves perturbaciones en el orden social y político.

La industria del transporte afecta directamente muchos aspectos de la economía de México, si tomamos por ejemplo: "el consumo de combustible y sus derivados y si nos ponemos a considerar que en el año de 1951 se consumieron más de 1,500 millones de litros de diesel que produjeron impuestos de más de 142 millones de pesos, por tal podemos decir, sin lugar a duda que el autotransporte en México es importante y no un problema"(16). Por lo tanto, se deben tomar las medidas necesarias para rehabilitar la industria camionera, que ésta corre el riesgo de sufrir un colapso que pueda hacerla desaparecer del panorama industrial de México.

### **1.5.3. PROBLEMATICA JURIDICA.**

La idea del servicio público ha logrado imprimir ese carácter en toda la comunidad internacional moderna; pero esta idea exige un equilibrio para evitar todo abuso de poder,

(16) Crédito para la Industria del Transporte Automotriz., Rev. de la Esc. de Contabilidad, Economía y Administración., Inst. Tec. de Monterrey., Trimestral., México Monterrey N.L., No. 16 Octubre de 1952, Pág. 361

tanto por parte de los que han de realizarlo como por los llamados a inspeccionar o controlar tales servicios. Es un equilibrio que ha de apoyarse en una idea de justicia para la prestación asidua y concreta del servicio, pero también como el obligado respeto que deben merecer estas prestaciones tanto para los usuarios económicos que se mueven alrededor de esta rama de la economía nacional y forzosamente han de ser atendidos y respetados con criterios de justicia, sin atosigarlos, sin volver la espalda a la realidad del momento histórico, no se puede desconocer el bache de ofrece el momento presente en orden a los suministros y a las posibilidades de modernización harto eficientes como consecuencia de la escasez que en el mercado se advierte para el normal funcionamiento de estos servicios.

Los problemas jurídicos que se presentan hoy en el autotransporte de carga, son los siguientes:

A.- El gobierno ha dejado de publicar durante muchos años las declaratorias de necesidad y, en consecuencia no se otorgaron concesiones en este ramo de transporte lo que dio lugar a que surgieran transportistas que prestan el servicio en forma totalmente irregular fuera del control y vigilancia directa de las autoridades competentes.

B.- Actualmente el servicio de carga general, comprende el autotransporte de todos los efectos o mercancías. Estando sujeto a la ruta que se establezca en el propio título de concesión y a las diversas reglas tarifarias, horarios, y demás condiciones y modalidades de operación del servicio que con fundamento en las disposiciones legales determinadas por las autoridades respectivas. Pero la demanda es tanta, que el servicio se presta sin límite de ruta y destino, es decir, los transportistas no se sujetan a lo establecido en su concesión, burlando discrecionalmente a las autoridades en atención a las necesidades existentes.

C.- El funcionamiento irregular actual, responde a la solución que se instrumentó para resolver el problema que representa la existencia de miles de autotransportistas irregulares que prestan sus servicios a través de suspensiones otorgadas por jueces federales en los diversos juicios de amparo interpuestos por los interesados, alegando fundamentalmente la inconstitucionalidad de impedirles el dedicarse a una actividad lícita en los términos de ley. Por lo general estas resoluciones, han obligado al gobierno federal a suplir

esta inconstitucionalidad a través del otorgamiento de permisos para realizar provisionalmente el servicio, con una vigencia no menor a un año hasta en tanto se puedan expedir los correspondientes títulos de concesión, lo que ha originado actualmente que existan una desproporción en tales si observamos que existen 37 permisos por una concesión.

D.- Al tratar el gobierno federal de llevar a cabo una regularización y control del excesivo otorgamiento de permisos, se propuso que los poseedores de tales, fueran conjuntados y asimilados en empresas concesionarias, con miras de resolver el problema que presentan los llamados transportistas piratas que operan en la mayor parte del país. Este acto de derecho funcionó muy poco, toda vez que los poseedores de un permiso consideran que causa constante perjuicio a derechos y garantías, fundamentando la inconstitucionalidad.

E.- Año tras año oímos decir que es urgente abreviar trámites, que es indispensable ahorrar papeleo y cuando hay una ocasión propicia para ello, las autoridades (SCT), no sólo no se pone remedio a tan grave mal sin que por el contrario se agrava con mayores complicaciones, propiciando el cohecho.

Por tal consideramos, que es necesario hacer algunas modificaciones profundas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, pero por entes que realmente conozcan el autotransporte y no por burócratas de escritorio.

F.- Ha sido motivo de debate la posibilidad de que los ejidos, núcleos ejidales y otro tipo de agrupaciones, presten el servicio público de transporte para productos no elaborados del campo y animales. En nuestra opinión ni los ejidos o núcleo ejidales, ni otro tipo de organizaciones políticas o cívicas pueden ser titulares de concesiones para explotar servicios públicos de transporte ya que, en los términos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, los servicios públicos en cuestión sólo pueden ser explotados por sociedades mercantiles o sociedades cooperativas conforme a la ley. En efecto, quien presta el servicio deberá tener la calidad de comerciante en los términos de la legislación de comercio vigente. No debemos olvidar, que por disposición legal expresa, el contrato de transporte terrestre es de naturaleza estrictamente mercantil el que requiere, necesariamente, de la expedición de la carta de porte respectiva constituyéndose en el título legal entre el usuario y el portador, documento que crea obligaciones y derechos de naturaleza mercantil regulados por la legislación mercantil.

En el caso de los ejidos, núcleo ejidales, agrupaciones cívicas o políticas, ninguna tiene carácter mercantil o de agrupación como sociedad cooperativa y por otra parte, el objeto social de dichas agrupaciones no contempla la prestación de este tipo de actividades, estando sujetos sus estatutos a un estricto marco jurídico que contiene limitaciones consignadas en las propias leyes o en los dispositivos constitucionales. En todo caso, podrían extenderse permisos para prestar el servicio única y exclusivamente a los miembros de la agrupación o a través de la constitución de sociedades cooperativas.

G.- Otro problema que se presenta, es la antigüedad y la vaguedad de las normas jurídicas mexicanas que no son acordes a las necesidades actuales del autotransporte si tomamos en cuenta que las múltiples disposiciones sobre transporte fueron plasmadas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, cuya principal redacción está contemplada en la Ley del treinta de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, considerado como un auténtico Código de Transporte por su extensión y su contenido reafirma esta conclusión, por lo establecido por el artículo cuarto de la ley citada que a la letra dice: "las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transportes, se decidirán:

I.- Por los términos mismos de las concesiones y contratos;

II.- Por esta ley, sus reglamentos y demás leyes especiales;

III.- A falta de disposiciones de esa legislación, por los preceptos del Código de Comercio;

IV.- En defecto de unas y otras por los preceptos de los Códigos Civil del Distrito Federal y de Procedimientos Civiles y

V.- En su defecto de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata".(17)

H.- Sabemos que un principio universal del Derecho Laboral, es la existencia de una jornada máxima de ocho horas, cosa que en la actividad del autotransporte no se respeta dado la naturaleza y distancia de los viajes. Por tal, en lo referente al transporte federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de

(17) Ley de Vías Generales de Comunicación., Ob., cit., Págs. 9 y 10.

Autotransporte Federal ejerció las funciones de autoridad en materia de operación en el ámbito federal, cuyas acciones de regulación se apoya principalmente en la Policía Federal de Caminos, así como la Dirección de Medicina Preventiva en el Transporte, dependencia que realiza exámenes médicos de aptitud psicofísica en diversas terminales de carga, así como en diferentes puntos a lo largo de las carreteras, logrando con esto dictaminar sobre la capacidad física y mental de los operadores del autotransporte público federal para realizar las tareas inherentes a sus actividades. Pero tales organismos de derecho, no cumplen con los fines y de hecho sólo se aplican a la extorsión de los operadores tomando como base el exceso de horas de trabajo.

#### **1.5.4. PROBLEMATICA INFRAESTRUCTURAL.**

"En México antes del lanzamiento en 1971 del gran programa de carreteras rurales, 80,000 de las 97,500 localidades del país no poseían ningún acceso directo por carretera, o sea que 60 por ciento de la población rural carecía de este tipo de comunicación.(18)

No olvidemos que el transporte se inicia principalmente en las explotaciones, lejos de cualquier tipo de carretera y mercado.

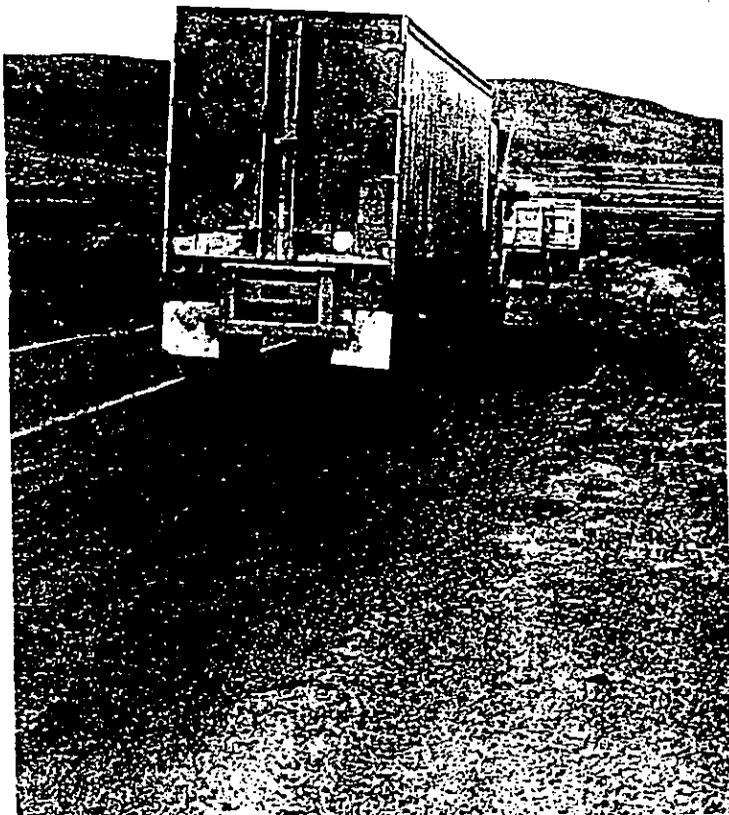
Esta primera distancia, es recorrida en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como México, por campesinos, mujeres y niños con medios muy antiguos (el propio hombre como bestia de carga y en el mejor de los casos con vehículos muy rudimentarios tirados por jumentos o caballos), y una vez que el producto se encuentra a la orilla de la supuesta carretera se dispone de pocos medios de transportación. Esto es debido, a que el gobierno federal da prioridad a la construcción de carreteras que enlazan centros productivos, ciudades importantes, además de argumentar que la ausencia de éstas es debido al alto costo y la difícil realización en zonas con topografía difícil. Lo que ha propiciado la falta de una red adecuada, en algunas zonas de las fronteras norte y sur, así, como por la inexistencia de enlaces para cruzar la Sierra Madre en el norte del país, desde los estados de Chihuahua y Durango hacia los estados de Sonora, Sinaloa y Nayarit.

"Actualmente en México, contamos con veinticuatro mil kilómetros de carreteras asfaltadas y caminos revestidos"(19), que en gran parte son de dos carriles, equivalentes al noventa y dos por ciento y el ocho por ciento restante son de cuatro carriles ubicados sólo en el acceso de la Ciudad de México. Por tal, las vías de dos carriles no permiten una

(18) Hacia una planificación más racional de los transportes rurales por carretera., Rev. Internacional del Trabajo., Of. Internacional del Trabajo., Ginebra Suiza., No. 2., Vol. 10., Abril-Junio 1982, Pág. 224.

(19) Crédito para la Industria del transporte Automotriz., Ob. cit., Pág. 360.

velocidad adecuada propiciando una velocidad muy lenta, aumentando el número de horas de retraso, así como la imposibilidad práctica para efectuar rebases. Problema que se agrava en carreteras llenas de curvas y con pendientes pronunciadas, como las existentes en muchas zonas del país. Propiciando en México la restricción a la longitud internacional (cajas y tanques de 53" de largo o su equivalente a 16.2 metros). Aunado a lo anterior, existen una gran proporción de carreteras que cruzan por el centro de las ciudades más importantes y que requieren de la construcción de libramientos así como la ausencia de un eficaz programa orientado a que una vez construida la carretera, sea preciso asegurar su conservación para que permanezca en buenas condiciones, los cuales son producto de la falta de dinero, organización e interés.



La circulación de grandes volúmenes de camiones pesados acelera el deterioro de los caminos y obliga a introducir técnicas de conservación preventiva

Por lo tanto, la infraestructura del país no es la más adecuada para servir a la economía nacional, haciéndose necesaria una planeación y reorientación del sistema carretero. Este proceso en si, representa un problema, en donde el ingeniero puede estar relacionado con todas las etapas de desarrollo de las carreteras: planeación, diseño, construcción y operación, sin embargo son tan complejas que no es deseable que el ingeniero trabaje solo, sino que colabore un equipo formado por personas encargadas de la planeación nacional: sociólogos, ecólogos, arquitectos, expertos juristas y economistas e ingenieros especializados en disciplinas afines.

De las problemáticas antes mencionadas, el gobierno federal con la colaboración de los gobiernos estatales y la iniciativa privada, está desarrollando el programa más extenso de su historia en la construcción de carreteras y caminos vecinales. El programa comprende la construcción de más de 10 kilómetros diarios de caminos, enfocados a que llegará el día en que toda la población rural en desarrollo dispondrá de carreteras.

Actualmente este programa carretero a traído pocos beneficios, esto es debido a que las principales carreteras (autopistas) están concesionadas a la iniciativa privada, desde su construcción y servicio, lo que se ve reflejado en el encarecimiento del peaje, originando que los autotransportistas no las utilicen, orillándolos a transitar por carreteras libres, en donde se moviliza el 89 por ciento de la carga nacional, con un promedio de recorrido de más de 250 kilómetros, esto es en otras palabras, que resulta más caro el peaje, que la productividad del equipo y del flete.

Por último, otro problema que se presenta en la infraestructura del autotransporte de carga mexicano, es que desde 1995, solamente se cuenta con 16 terminales de carga y 7 rurales, que en su gran mayoría no están bien distribuidas geográficamente.

#### **1.5.5. PROBLEMATICA TECNICA**

Supuestamente el diseño técnico y operativo de los automotores nacionales (tracto-camiones), están determinados por las condiciones nacionales. Por ejemplo:

A.- La situación de la carretera influirá en:

- el diseño del trailer, en cuanto a la luz del suelo.
- la suspensión (sistema de muelles o neumático).
- la dirección.
- el sistema de frenos.
- el número de ejes y
- el largo de los remolques permitidos, así como el volumen de las cargas que han de transportar.

B.- La cuestión de la temperatura, polvo y aire determinarán:

- el sistema de refrigeración.
- el sistema de lubricación y
- el sistema de toma de fuerza.

C.- El tipo de terreno (montaña o llano), influye en:

- el tipo o modelo de motor (aspiración natural, turbo cargado o torqueado).
- la relación de multiplicación por potencia y
- la modalidad del terminado neumático.

Pero, desafortunadamente en México no se realiza, toda vez que se da preferencia al diseño, la tecnología de la producción, la automatización y la producción en serie de los automóviles en relación con los tractocamiones, esto es debido a el gran aumento de la demanda mundial. Esto ocasiona que la totalidad de los automotores que circulan en las carreteras federales de México sean de características de diseño y tecnología impropios a la geografía nacional siendo determinadas por sociedades competidoras internacionales.

Sabemos por prelación lógica que los cambios significan progreso y estos progresos conllevan mejoras, así, con la revolución tecno-científica de los últimos años, la computabilización de los motores tomó auge gracias a la electrónica favoreciendo su incorporación en las funciones de control del motor, extendiéndose a gran número de unidades, generando una demanda de personal especializado en el mantenimiento y

reparación de estas unidades, demanda que ha traído muchos problemas debido a la falta de técnicas nacionales, ocasionando que los nuevos sistemas se supriman o se reacondicionen por los mecánicos a sistemas tecnológicos antiguos.

## 1.6. SITUACION INTERNACIONAL.

Si bien es cierto, el sector comunicativo del autotransporte a rebasado la movilización nacional, tanto es así que actualmente México se ve en la necesidad de intercambiar bienes y servicios más allá de sus fronteras, necesidad imprescindible en atención a que no hay país en el mundo capaz de satisfacer todas sus necesidades sin vender sus excedentes y adquirir en el extranjero aquello que le hace falta.

Sobre este particular "George Lelard Bach establece que hay cinco grandes motivos para que México se incorpore a la apertura internacional y son los siguientes si tomamos en cuenta la producción de bienes y servicios, así como a su transportación".

- 1.- En toda la superficie del planeta las condiciones de clima y geografía varían con amplitud;
- 2.- Las aptitudes humanas difieren de un país a otro país;
- 3.- Se produce una variación en las existencias acumuladas de bienes de capital. En unos países durante siglos enteros se ha acumulado el capital mientras que en otra escasea;
- 4.- Las proporciones entre los diferentes tipos de recursos varían ampliamente de país a país y
- 5.- Se observan grandes diferencias en el clima político y social de los diferentes países". (20)

Si se toman en cuenta estos elementos y el aumento de las comunicaciones entre los países de América a consecuencia de las facilidades en las mismas y la interdependencia

(20) Tratado de Economía., Ob. cit., Págs. 303 y 304.

cada vez mayor de los Estados entre si, ha hecho que sea una necesidad evidente su regulación internacional mediante la formulación de reglas legales coordinadas y armónicas que faciliten el traslado de mercancías o personas con la mayor rapidez y seguridad. De esta manera las relaciones comerciales de México con Estados Unidos y Canadá han sido amplias y profundas a lo largo de la historia, como acontece entre países vecinos que comparte enormes fronteras. De tales motivos surge la presencia del autotransporte terrestre de carga mexicano a nivel internacional, contando con un marco jurídico que permita el acceso de las importaciones reciprocas al mercado de ambos países. Así, en términos muy generales podemos decir que éstas han sido las causas del origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Pero la realidad es compleja, ya que el autotransporte terrestre de carga mexicano a nivel internacional presenta algunas dificultades, por mencionar algunas:

A.- Ausencia de una política de transporte internacional conjunta con la política nacional de cada país miembro del TLCAN. Por tal no podemos hablar de una verdadera integración del transporte.

B.- En cada país se presentan distintos grados de desarrollo tecnológico y de infraestructura. De esta manera en los países de Estados Unidos y Canadá, se obstaculiza la circulación de nuestros camiones, argumentando que éstos no cumplen con las disposiciones técnicas y jurídicas. Pero esto, es totalmente opuesto, ya que la totalidad de los vehículos de las empresas de autotransporte de carga nacional, son de fabricación norteamericana y canadiense, por tal es inaceptable lo sustentado. En cuanto al impedimento legal en si, esto es impropio, ya que atrás de esto existe una sustentación política encaminada a la protección y preferencia de los productos y mercado estadounidense, así como a su industria camionera. Oponiéndose a los principios universales que todo Tratado internacional conlleva, si comprendemos que el Tratado es: "el acto jurídico que entraña una doble o múltiple manifestación de voluntades de los sujetos de la comunidad internacional con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, respetar, constatar, certificar, etc., derechos y obligaciones".(21)

C.- La falta de reglamentos para los servicios de carga a nivel internacional, así como un esquema de gradualidad y clasificación de carreteras que permita una red adecuada

de transporte para materiales y residuos peligrosos entre los tres países, contribuye a limitar el acceso recíproco de transportistas.

D.- Debido a las dificultades que presenta para los autotransportistas el acceso a otros países y a la enorme espera para su ingreso, propicia que en el autotransporte nacional como internacional se este dando una conducta por parte de los operadores que a nuestro punto de vista permite la creación de un nuevo tipo penal.

E.- La eventual entrada en vigor el TLCAN, dadas las consecuencias económicas tan importantes que podría tener para México hace ver la necesidad de revisar el viejo problema, todavía no resuelto de cual es el lugar que ocupa los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico mexicano.

F.- La falta de uniformidad de normas laborales a nivel internacional, en el autotransporte terrestre de carga, en los países miembros del TLCAN, favorece la desprotección de los operadores cuando éstos, están fuera de su país de origen, porque es muy difícil obtener la protección de las leyes del país que los alberga, por su desconocimiento y falta de información.

G.- La carencia de cobertura de las aseguradoras mexicanas a nivel internacional en el autotransporte, dificultan el acceso a los otros países miembros del TLCAN. Esto es debido a que las tarifas de los riesgos (seguros) están controladas muy ampliamente en una forma o en otra, por una oficina central y que fácilmente si hay carencia y una oficina central, resulta difícil las utilidades extraordinarias.

H.- Las enormes planicies del centro de los Estados Unidos y Canadá en contraste con la abrupta geografía de México encarecen el transporte en México, al grado que los costos por toneladas kilómetro tienden a exceder a los aplicados en Estados Unidos, en especial en los casos de los artículos de alta densidad económica como los productos de consumo final, lo que está propiciando la preferencia de compañías norteamericanas en relación con las nacionales.

I.- Actualmente la apertura de los autotransportes nacionales a nivel internacional, es compleja, pues las reglamentaciones en materia de contaminación y pesos funciona como

una eficaz barrera no arancelaria para evitar que los autottransportistas mexicanos ofrezcan servicio internacional puerta a puerta.

En resumen, podemos señalar que la problemática actual, tanto nacional e internacional del autottransporte es la siguiente:

"Con fecha 19 de abril de 1996, la Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos, Asociación Civil, dirigió una exposición a el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León a efecto de que conozca la situación que priva hoy en día en la industria del transporte terrestre de carga mexicano. En la ciudad de Guadalajara, Jalisco, los días 29 de febrero y 1 de marzo de 1996, se celebró el Primer Congreso Nacional de la Industria del Transporte en México, contando con 23 Funcionarios Federales de diferentes Secretarías de Estado y con la representación de los tres niveles de las Policías del País. En esa reunión se contó aproximadamente con 2,000 transportistas de casi la totalidad de los Estados de la República Mexicana y en 10 mesas se desarrollaron los temas buscando conclusiones de la mano de las autoridades. Han pasado bastantes días sin haber obtenido la más mínima respuesta por parte de las autoridades que intervinieron, situación que agrava la falta de credibilidad que se tiene, por lo que se acordó, presentar a usted dicha queja así como a la vez hacerle ver el siguiente pliego petitorio de las necesidades más urgentes, para salvar el transporte de México y cientos de miles de empleos que día con día se vienen perdiendo.

- 1.- Que se dé una tarifa de costos mínimos con carácter obligatorio para el transportista y el usuario apegada a la Ley de competencias;
- 2.- Que se subsidie el diesel al 50 por ciento del costo al día de hoy;
- 3.- Respaldo real al problema de cartera vencida, contando con la quita total de intereses moratorios y normales y reestructuración a largo plazo con las mismas garantías, aún con los créditos que están en litigio judicial ya que debido a esto no es posible la renovación del parque vehicular;
- 4.- Quita de la obligación del pago de tenencia y cancelación de los años anteriores lo que genera que las unidades estén paradas;

5.- Se cumpla con la Ley de Vías respecto a las cajas de 53" que circulan por todo el país, sin importar el tipo de carretera;

6.- Que entre de inmediato el Reglamento de Pesos y Dimensiones y la Norma Oficial;

7.- Que las básculas que se instalen sean manejadas por transportistas y autoridades, para su honesto funcionamiento;

8.- Rechazo en definitiva al Tratado de Libre Comercio en Materia de Transporte, toda vez que se antepone en algunos casos a los grandes propósitos nacionales de proseguir la lucha por la soberanía e independencia con miras a consolidar la nación en los principios de libertad, justicia y prosperidad;

9.- Paro de la Empresa Schneider, que sabemos por la misma autoridad que es una empresa al 100 por ciento de capital extranjero;

10.- Seguridad a nuestros operadores que hacen los cruces a el lado americano, ya que en el Estado de California hay muchos problemas de marginación y racismo;

11.- Freno a tanta corrupción con la Policía Federal de Caminos;

12.- La Policía Federal Judicial, trata con mucha prepotencia y extorsión a nuestros choferes, pedimos su intervención;

13.- Autopistas a precio justo, para que dejen de ser el fracaso carretero que hasta el día de hoy han sido y podamos usarlas y por último

14.- La Secretaría de Hacienda protege en demasía a los Banqueros, autorizándoles que nuestros cheques se paguen de 2 a 5 días, esto propicia el agio, debe suspenderse.

Señor Presidente, queremos decirle que nosotros somos concesionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para prestar el servicio del transporte, obligación

del Estado a prestarlo, quien delega en cientos de miles de mexicanos el servicio, es por eso que estamos luchando para poder cumplir, ayúdenos a lograrlo".(22)

## **2. HACIA UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.**

A partir de que surgió la posibilidad de negociar y firmar un Tratado de Libre Comercio con América del Norte ha constituido un detonante que ha obligado a una revisión de la actividad económica de los distintos grupos y sectores de la sociedad y a la vez un acicate para alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad, si tomamos en cuenta que "México es un país en desarrollo carente de una sólida infraestructura científica, comercial y tecnológica, lo que ha impedido alcanzar hasta ahora su autodeterminación en estas importantes materias".(23)

Sin embargo también hay que señalar que algunos problemas actuales, se le atribuyen a el TLCAN, como si éste fuera el origen de muchos de ellos, convirtiendo al Tratado en una panacea para algunos y para otros en fuente de visiones apocalípticas que amenazan destruir el país.

### **2.1. CIRCUNSTANCIAS Y ORIGEN.**

Para la existencia de un TLCAN es conveniente iniciar recordando los preceptos constitucionales que dan base jurídica a todos los convenios o tratados internacionales que celebra el gobierno de México. Es el artículo 133 constitucional el que, en principio, regula esta materia, su texto indica:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ellas 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dichas disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados".(24)

(22) Carta pliego petitorio expuesta por CONATRAM de 19 de Abril de 1996., Hombre - Camión., Revista mensual de circulación Nacional., México, D.F., No. 12.

(23) Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana., Aspectos Jurídicos de la Cooperación Técnica Internacional, un reto al derecho., México D.F., No 14., s f., 1982., Pág. 131.

(24) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 94a Ed., México, Ed., Porrúa S.A., 1992 Pág 121.

Complementa este precepto, el artículo 89, fracción X de la propia Constitución, al definir las facultades y obligaciones del Presidente de la República, en donde se le otorga a este alto funcionario el monopolio de la conducción de las negociaciones internacionales.

Por su parte, el artículo 76 fracción I de la Constitución, establece: que corresponde a el Senado de la República, la aprobación de un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo, teniendo por efecto, una vez que es promulgado, elevarlo a la categoría de ley nacional de la más alta jerarquía el contenido del tratado.

Hoy en día, se habla del aumento de la interdependencia entre los países. Pero actualmente, no existe en el mundo país capaz de satisfacer todas sus necesidades por si mismo, ni por ser el más poderoso.

De esta manera las relaciones comerciales de México con Estados Unidos de Norteamérica son amplias, constantes y profundas, desde el siglo pasado. Alrededor del 70 por ciento de nuestras exportaciones y cerca del 50 por ciento de las importaciones se realizaban ya con Estados Unidos y a final del periodo revolucionario y de la primera guerra mundial, "el grueso de las manufactura que México adquiría en el exterior dejaron de provenir de Inglaterra y en su lugar llegaron de Estados Unidos, y en menor medida de Alemania"(25). La segunda guerra incrementó el comercio entre los dos países y dio un nuevo impulso al proceso de industrialización que condujo, en 1942, a la firma de un tratado comercial entre los dos países que se denunció años después.

Posteriormente, México acorde con las teorías de la época, se orientó hacia la sustitución de importaciones. Este modelo funcionó adecuadamente, pero comenzó a mostrar signos de agotamientos desde la segunda mitad de los años sesenta. Al inicio de las siguientes décadas se realizaron algunos esfuerzos para imprimir mayor dinamismo a la actividad económica con base en el incremento de las exportaciones y para ello se creó entre otros instrumentos de promoción, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Sin embargo, estos esfuerzos no fructificaron debido a que habiendo permanecido la economía cerrada se obstaculizaba el acceso ágil a nuevas tecnologías y a insumos de precios y calidad internacionales que permitiera a los productos nacionales competir en los mercados mundiales.

(25) Lozano Meyer., Tratado de Libre Comercio México - Estados Unidos., México., Ed., Siglo XXI., 1990., Pág. 17.

La experiencia mexicana acumulada en años anteriores, hizo comprender que para retomar el crecimiento sobre bases sólidas era indispensable abrir la economía a fin de lograr mayores niveles de competitividad, ya que el intercambio de bienes con el exterior permite a los países utilizar sus ventajas comparativas, lo que dinamiza a su sector productivo; promueve la especialización, se aprovechan economías de escala y se facilita la transferencia de tecnología para aumentar la productividad.

En 1986 México ingreso al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), y abrió su economía a la competencia internacional. En los años siguientes se formularon muchas críticas contra la amplitud y velocidad de la apertura y se pronosticó el colapso de la industria nacional. Ello no sólo no aconteció, sino que por el contrario, las exportaciones no petroleras comenzaron a incrementarse.

Los cambios operados en la segunda mitad de 1980 demostraron, también, que la industria nacional no sólo pudo enfrentar exitosamente la competencia que implicó la apertura, sino que gracias a ella pudo adquirirse insumos en el exterior que le permitieron aumentar su productividad y penetrar en nuevos mercados mundiales. De esta manera México es actualmente el primer proveedor a Estados Unidos de: televisiones, equipos modulares de sonido, refrigeradores, aparatos de aire acondicionado, teclados para computadoras y muebles de baño; segundo proveedor en productos como cemento, reguladores automáticos, grabadoras, tubos y micrófonos, y tercer proveedor en productos como aparatos de transmisión para televisiones, cerveza, automotores, ventiladores, artículos de madera, muebles metálicos y papel.

Debido al enorme flujo comercial de ambos países existió la necesidad de firmar algunos acuerdos, convenios y entendidos bilaterales, destacando por su contenido e importancia los siguientes:

### **Acuerdo con Estados Unidos de Norteamérica.**

#### Sistema generalizado de preferencia.

El sistema generalizado de preferencias (SGP) de Estados Unidos, establecido desde 1974, otorga exenciones<sup>(26)</sup> arancelarias en favor de los países en desarrollo. Sin

(26) Exenciones, entiéndase como privilegio que exime de una obligación.

embargo, la utilización de este sistema es limitada por la incertidumbre intrínseca del mismo, ya que estas preferencias pueden ser eliminadas si las exportaciones rebasan ciertos niveles. Además, el gobierno estadounidense decide anualmente, en forma unilateral, sobre la lista de los productos incluidos en el SGP.

### **Convenio sobre productos textiles y del vestido.**

La industria textil y del vestido se caracterizan por una alta competitividad en costo y precio por parte de un grupo de países en desarrollo, como México, Hong Kong y Taiwán. Esto ha propiciado que los países desarrollados busquen mecanismos que protejan a sus industrias en este ramo. El mercado internacional de textiles está regulado por una serie de cuotas de exportación, al amparo del Acuerdo Multifibras firmado en 1973 por los principales países importadores y exportadores.

México, para poder acceder al mercado estadounidense de productos textiles y del vestido, suscribió en 1975 un convenio textil con Estados Unidos. A partir de la firma y de un proceso largo de negociaciones, México ha logrado obtener la liberación de ciertas categorías de productos, una mayor flexibilidad en la clasificación de artículos y la simplificación administrativa del convenio. No obstante estos importantes avances, el convenio aún restringe las exportaciones de productos en los cuales somos altamente competitivos, tales como trajes de vestir de lana, pantalones, faldas, camisas, blusas, hilados de acrílico y telas de algodón.

### **Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios.**

En 1985 se firmó el Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a comprobar el daño que pudiesen ocasionar las exportaciones mexicanas, antes de aplicar un impuesto compensatorio. Por su parte, México se comprometió a respetar las disciplina internacional sobre subsidios a la exportación.

### **Convenio sobre productos siderúrgicos.**

El mercado estadounidense de acero está protegido por los llamados Acuerdos de Restricción Voluntaria. En este contexto, México y Estados Unidos firmaron un convenio

siderúrgico en 1984, con vigencia hasta octubre de 1989, estableciendo cuotas de exportación mexicanas a Estados Unidos.

### **Entendimiento sobre Consultas en materia de Comercio e Inversión.**

En 1987, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el Entendimiento Bilateral sobre Consultas en materia de Comercio e Inversión (Acuerdo Marco), que establece una serie de principios y procedimientos de consulta para abordar los problemas que surjan en el ámbito del comercio y la inversión.

En marzo de 1989, ambos países refrendaron el Acuerdo Marco y decidieron crear un grupo de coordinación general y nueve grupos de trabajo sobre acero, electrónica, textiles, agricultura, aranceles, inversión extranjera, propiedad intelectual, seguros y servicios de transporte. En cada uno de estos grupos se han dado avances en la solución de problemas, en el intercambio de información.

Y se estableció un plan para facilitar el acceso a autotransportistas de ambos países.

### **Acuerdos con Canadá.**

Hasta marzo de 1988, las relaciones de comercio e inversión con Canadá se regían a través del Convenio Comercial de 1946; el Convenio de Cooperación Industrial y Energética de 1980; el Memorándum de Entendimiento en Materia de Comercio de 1984 y el Entendimiento sobre un Marco de Consultas para el Comercio e Inversión, que cubre diversas áreas de cooperación, entre las que figuran productos textiles, agropecuarios, pesqueros, automotores y minerales. De igual manera se incluye equipos de minería e industria forestal, inversiones, coinversiones, transferencia de tecnología, el programa de las maquiladoras, aranceles y el sistema generalizado de preferencias.

Todos estos acuerdos suscritos entre México, Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, a lo largo de casi veinte años, pusieron de manifiesto la necesidad de contar con un marco jurídico más amplio que permitiera el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense. Esta exigencia, natural en un comercio tan amplio y

extenso, se hizo más necesaria a la luz de los cambios en la coyuntura internacional, resultado, por una parte del acelerado proceso de innovación científica y tecnológica que ha conducido a la globalización de la economía y, por otra, a las modificaciones en la estructura internacional acaecidas.

Así, el planteamiento de la conveniencia de negociar un Tratado de Libre Comercio con América del Norte fue resultado tanto del paulatino crecimiento y diversificación de los flujos comerciales entre los tres países.

## 2.2. NATURALEZA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

"El Senado de la República organizó, a partir del 18 de abril de 1990, un Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo, que concluyó el 18 de mayo".(27)

Las conclusiones del Foro, que se presentaron al Presidente de la República el 22 de mayo, son las siguientes:

1.- Sustentado en los resultados de la consulta, el Senado de la República precisa la necesidad de que México busque incorporarse a las nuevas corrientes económicas y comerciales del Mundo. Para ello, es indispensable elevar la productividad, competitividad de nuestra economía y diversificar las exportaciones mexicanas, con una eficiente infraestructura (carreteras y vehículos).

2.- En virtud de la localización de México, de la historia de sus relaciones comerciales, de la complementariedad y potencialidad de su economía con respecto a la de Estados Unidos de Norteamérica, recomienda negociar en Acuerdo de Libre Comercio con este país.

3.- Este acuerdo, a diferencia de un mercado común, preservaría la soberanía política y económica del país y dejaría a México en libertad de fijar su política comercial con el resto del mundo.

4.- En relación a Canadá, México debe explorar nuevas formas de acercamiento económico y comercial que permitan desarrollar el amplio potencial de complementariedad que existe entre ambas naciones.

De tales conclusiones, en el mes siguiente, el Presidente Salinas de Gortari viajó a Estados Unidos y con base en las recomendaciones del Senado planteó la necesidad de buscar nuevas fórmulas que rigieran los intercambios entre los dos países. Al final se consignaron los siguientes puntos.

1.- "Ambos presidentes acordaron que sus países tienen que prever el futuro y diseñar mecanismos para enfrentar los retos de los años noventa y del próximo siglo, estableciendo un clima de mayor estabilidad y confianza para el comercio y la inversión.

2.- Los dos presidentes han determinado que un acuerdo de libre comercio es el mejor vehículo para lograr estos objetivos y acordaron, por tanto, proceder para lograr este propósito.

3.- Los presidentes están convencidos de que el libre comercio entre México y Estados Unidos será un motor poderoso para el desarrollo económico, la creación de nuevas fuentes de trabajo y la apertura de nuevos mercados.

4.- Los presidentes acordaron que el beneficio mutuo derivará de un acuerdo de libre comercio que abarque la eliminación paulatina e integral de las barreras al comercio entre los dos países, el establecimiento de mecanismos que otorguen una protección eficaz a la propiedad intelectual, un procedimiento justo y expedito para la solución de controversias, y medios para fomentar y expandir el flujo de bienes, servicios e inversión entre los Estados Unidos y México. (28)

Como resultado de ellos, ambos funcionarios recomendaron, el 8 de agosto de 1990, proceder a negociar un TLC. Más adelante, Canadá manifestó sus deseos de incorporarse al proceso. De esta manera, los jefes de Estado de los tres países anunciaron, el 5 de febrero de 1991, su decisión de iniciar las negociaciones de un "Tratado de incluirá a 360 millones de habitantes y un PIB de seis millones de millones de dólares". (29)

(28) El texto del comunicado conjunto se publicó en los principales diarios del país. Se tomó de, EL DIA, 12 de junio de 1990.  
(29) Serra Puche Jaime., Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte., México., Ed. Porrúa S.A. 1991 Pág. 160.

Debido a lo acontecido, el Presidente Carlos Salinas de Gortari manifestó a la prensa nacional que: la única manera de que nuestra nación, con ya más de 82 millones de habitantes, recupere el indispensable crecimiento económico y en consecuencia genere los empleos que las nuevas generaciones están reclamando, es a través de la participación en los grandes centros de comercio y de intercambio con el mundo; con la globalización internacional, con la intensificación de la interrelación soberana entre naciones.

Después de largas y cuidadosas conversaciones y análisis por parte de los grupos responsables en el área de comercio de México, Estados Unidos y Canadá, hoy acordamos iniciar esta negociación trilateral, para que una vez firmado este tratado tendrá, sin duda, un periodo de transición para reconocer, equilibrar el desnivel económico que existe entre nuestra nación y los dos grandes países del norte, además de señalar que este tratado se adecuará a lo que establece nuestra Constitución. No será nuestra Constitución la que se vaya a adecuar al tratado; es decir, todo lo que se dialogue, se negocié y se acuerde en el arco del tratado, tendrá plena vigencia y estará fundado en lo que establece nuestra Constitución.

Posteriormente los intereses políticos y jurídicos de México señalarían siete características que deberá incluir el Tratado, éstas son:

"Primero.- El Tratado deberá abarcar la liberación del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a lo establecido por nuestra Constitución.

Segundo.- El Tratado deberá ser comprensivo, esto es que los intercambios entre los países participantes se instrumentará en un periodo de transición razonable, además no implica la elevación de barreras adicionales a terceros países.

Tercero.- Se deberán eliminar los aranceles entre las partes signatarias, con la gradualidad que asegure un periodo de transición suficiente y que evite el desquiciamiento de la actividad en algún sector.

Cuarto.- Se deberán eliminar las barreras no arancelarias que enfrentan nuestras exportaciones. Para ello, se negociarán las normas y los estándares técnicos, a fin de

éstos no se conviertan en fórmulas clandestinas y subrepticias que limiten el acceso a los mercados del Norte.

Quinto.- Se deberán negociar reglas de origen a fin de evitar triangulaciones de la comercialización de productos del Tratado. Mediante disposiciones específicas, se establecerán las condiciones mínimas de contenido regional que los bienes y servicios deberán cumplir para ser beneficiarios de las preferencias negociadas.

Sexto.- El Tratado deberá contener reglas precisas para evitar el uso de subsidios distorsionantes del comercio exterior que afecten las condiciones de competencia.

Séptimo.- Deberá incluirse un capítulo específico sobre resolución de controversias, con el objetivo de eliminar la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales".(30)

Es necesario insistir y dejar bien claro, que México no busca un mercado común, sino un tratado, ya que el primero, va más adelante permitiendo los flujos libres de factores y recursos entre los países que lo conforman así, como unificación de sus monedas, como en el caso de los países europeos, en donde han creado instituciones políticas comunes.

Reafirmando lo anterior, cuando las autoridades mexicanas han señalado claramente que el TLCAN se limitará a crear una zona de libre comercio y en su último informe de gobierno, el primero de noviembre de 1991, el propio Presidente Salinas lo ratificó: en el continente europeo se ha decidido crear no sólo una zona de libre comercio sino una región común, sin fronteras ni pasaportes, con monedas, banca, parlamento y ejército comunes. A diferencia del proyecto europeo, en México, por razón histórica y por convicción política, sólo promoveremos mayor interrelación económica e intercambio más libre con todas las naciones, manteniendo siempre nuestro carácter de país soberano.

Es necesario insistir que los países que se han vinculado entre si lo han hecho respondiendo a su situación geográfica, a sus niveles de desarrollo y a su experiencia histórica y para ello han buscado fórmulas específicas y pragmáticas. Esto es lo que hicieron México, Canadá y Estados Unidos.

(30) Discurso pronunciado por el doctor Jaime Serra Puche., Secretario de Comercio y Fomento Industrial, ante el Senado de la República el 1 de marzo de 1991 y publicado por SECOFI

Por último, dejamos de manifiesto que el TLCAN contendrá seis grandes áreas de negociación que delimitaran claramente los temas a tratar: Acceso a mercados, Reglas de comercio, Servicios, Inversión, Propiedad intelectual y Solución de controversias.

#### Acceso a mercados.

Los objetivos de esta área son la eliminación de aranceles y otras restricciones al acceso de nuestros productos al mercado estadounidense y canadiense.

#### Reglas de comercio.

Se refiere a las reglas de comercio, que incluye los temas de normas y de protección contingente.

#### Servicios.

La tercera gran área de negociación está formada por los servicios que constituyen un tema vasto y complejo que cobra importancia creciente en las economías modernas, ya que son un complemento básico de los flujos comerciales de mercancías (Transporte).

#### Inversión.

La cuarta gran área es la inversión. Así, las partes han reafirmado su plena respeto por las disposiciones constitucionales de cada país.

#### Propiedad intelectual.

La quinta gran área de negociación la constituye el tema de la propiedad intelectual. Las leyes sobre la materia, brindan protección adecuada al inventor mexicano y seguridad para la transferencia de nuevas tecnologías.

#### Solución de controversias.

La sexta y última área de negociación es la referente a la solución de controversias. Un mecanismo de esta naturaleza es necesario en cualquier tratado comercial. En este

grupo se abordan los procedimientos y sistemas operativos para resolver, con agilidad, las controversias que, en cualquier materia, pueden surgir entre las partes. México ha manifestado su deseo de crear mecanismos de consultas gubernamentales que permitan soluciones justas y expeditas.

### **2.3. LIMITES Y OBJETIVOS.**

Las seis áreas de negociación mencionadas constituyen los límites que el gobierno mexicano ha fijado al contenido del TLCAN.

Es necesario insistir en que esos seis temas, de naturaleza estrictamente comercial, darían forma y contenido a un Tratado que sólo constituiría un nuevo marco jurídico que perfeccione y amplíe los acuerdos anteriormente suscritos, para regular los amplios, intensos y variados flujos comerciales existentes, desde hace décadas entre los tres países.

Ahora bien, la relación bilateral con Estados Unidos incluye muchos otros aspectos que rebasan los estrictamente comerciales, como son los referentes a migración y asuntos consulares, medio ambiente, combate al narcotráfico, turismo y otras más, que no son acopio del TLCAN. Ya que todos estos temas han sido abordados, desde antes de que se planteara un TLC.

Por último, recordemos que el fin y objetivo del TLCAN es:

El Tratado como fin es: coadyuvar a mantener una tasa de crecimiento en forma sana y sostenida; lograr una mayor participación de los productos mexicanos en los mercados de América del Norte y, sobre todo, crear empleos más productivos y mejor remunerados y en consecuencia elevar el nivel de bienestar de todos los mexicanos.

En cuanto a los objetivos del TLCAN, los encontramos desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, además de:

a).- "eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes;

b).- promover condiciones de competencia legal en la zona de libre comercio;

c).- aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;

d).- proteger y hacer valer de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes;

e).- crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y

f).- establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado".(31)

## CAPITULO II.

### EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE EN EL ORDEN JURIDICO MEXICANO

La eventual entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, dadas las consecuencias económicas tan importantes que podría tener para México hace ver la necesidad de revisar el viejo problema todavía no resuelto, del cual es el lugar que ocupa los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano.

Definir cuál es el lugar que corresponde al TLCAN, en el orden jurídico mexicano significa determinar cómo se relacionará con las demás leyes mexicanas.

Un primer aspecto es el de las relaciones del Tratado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde nos podemos preguntar.

¿Debe el contenido del tratado respetar el texto constitucional, o por el contrario, puede el tratado contener disposiciones que contravengan el texto constitucional?.

¿Podrá el tratado contener disposiciones que contravengan leyes federales actuales en vigor?.

¿Qué debe prevalecer, el tratado o la ley?.

¿Qué relación habrá entre el tratado y las leyes federales que se promulguen después de la entrada en vigor del primero?

¿Podrán las leyes posteriores modificar el contenido del tratado, o se entiende que éste debe prevalecer y que no puede ser modificado por la legislación posterior?.

Este problema es bastante complejo, incluso consideramos que debe plantearse no sólo respecto del orden jurídico mexicano, sino también respecto de los sistemas jurídicos de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

El asunto de las relaciones del tratado con las leyes nacionales es un enigma de difícil resolución, que a nuestro parecer sólo puede resolverse, entre los tres países, con un gran esfuerzo recíproco de comprensión y una ardua labor doctrinal. Por tal, el presente capítulo pretende ser únicamente una aportación a la reflexión de las relaciones del tratado con el orden jurídico mexicano. La solución de éste es la base para posteriormente comprender los efectos legales del autotransporte terrestre de carga, estando consciente de que ésta es una visión parcial, pues para tener una visión completa del problema tendrían que considerarse las relaciones del tratado con la legislación estadounidense y con la legislación canadiense.

Hay que tener presente, que este trabajo no ofrece una solución definitiva, se limita a señalar la importancia de una problemática que puede generar dificultades serias en la aplicación del tratado, y apuntar, por vía de hipótesis, a lo que probablemente sea una solución a futuro.

## 1.- EL CONCEPTO DE TRATADO EN EL DERECHO MEXICANO

La Constitución Federal Mexicana no contiene una definición o descripción de lo que debemos entender por tratado internacional, sin embargo en algunos artículos de la Carga Magna hace referencia y son los siguientes:

"El artículo 15 Constitucional nos establece que no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellas delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

El artículo 76 fracción primera establece: las facultades exclusivas del Senado en donde a éste, le permite analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

En el artículo 89 Constitucional referente a las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal, fracción décima nos manifiesta: que el titular dirige la política exterior

y celebra Tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de las amenazas o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

El artículo 94 Constitucional del Poder Judicial párrafo séptimo establece: que la Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, sobre interpretación la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y notificación.

El artículo 104 - I Constitucional establece que corresponde a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

El artículo 117 fracción primera Constitucional nos establece: que los Estados no pueden, en ningún caso, celebrar alianza, tratados o coalición con otros Estados ni con las potencias extranjeras.

Por último, el artículo 133 Constitucional y considerándolo como el más importante referente a el tema, establece: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con las mismas, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados".(32)

(32) Artículos tomados de: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., 94a. Ed., México., Ed., Porrúa S.A., 1992., Págs. 13 y ss.

En los artículos antes mencionados podemos observar el empleo variante de terminología internacional, así, el artículo 15 nos habla de tratados o convenios, el artículo 76 - I de tratados o convenciones diplomáticas, los artículos 89 - X, 94 párrafo séptimo, 104 - I de tratados, el 117 - I de tratados o coalición y el artículo 133 de tratados. Esta aparente diversificación en los términos tiene su origen en los debates del Constituyente de 1856.

Podemos observar que nuestra Constitución federal mexicana no contiene una definición o descripción de lo que debemos entender por tratado internacional, de ahí la necesidad de trasladarnos a la doctrina jurídica para definirlo. Es bueno recordar que el tratado tiene como fuente principal a la costumbre internacional producto de las prácticas generalizadas, en el sentido de que son observadas por un gran número de Estados Soberanos, además de los principios universales de derecho, dejando a las decisiones judiciales y la doctrina como fuentes auxiliares por cuanto requieren para su aplicación de una fuente autónoma que les apoye.

De esta forma podemos definir o comprender al tratado como: cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales y que esté regido por el Derecho Internacional".(33)

De la definición expuesta se desprenden algunos elementos importantes, destacando los siguientes:

a.- Todo aquello que se califique como tratado o acuerdo internacional deberá estar basado en la coincidencia de las diferentes voluntades de las partes. Generalmente esta voluntad de cada parte se manifiesta por el procedimiento de la ratificación.

b.- Todo tratado se deberá regirse estrictamente por el derecho internacional. Este requisito excluye pero no anula a el derecho interno.

Otras connotaciones de tratado las encontramos cuando el tratadista Modesto Serra Vázquez nos establece lo que debemos entender por tal. "Tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional".(34) "Tratado es todos

(33) Max Sorensen., *Manuel of Public International Law.*, Londres., Macmillon., 1968., Pág. 155.

(34) Modesto Serra Vázquez., *Derecho Internacional Público.*, 15a.,Ed., México., Ed. Porrúa S.A., 1994., Pág. 59.

aquellos acuerdos escritos entre sujetos a derecho Internacional (Estados, organismos internacionales, o sujetos de otra naturaleza), en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados (cuya determinación queda para el derecho interno del sujeto de que se trate), y están contenidos en su instrumento formal único".(35)

De las anteriores definiciones destacan como elementos:

a.- Cualquier tipo de acuerdo internacional para que sea considerado como tratado, deberá revestir la forma escrita, independientemente de que estén contenidos en un sólo instrumento o en una serie sucesiva de instrumentos, cualquiera que sea el nombre que se les haya dado.

b.- Además, aún cuando el acuerdo sea entre Estados, es necesario que intervenga el órgano provisto del poder de concluir tratados.

Otra definición de Tratado la encontramos en la opinión de Max Sorensem en donde nos establece que "tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el Derecho Internacional".(36)

El concepto de Max Sorensem es muy moderno, ya que tiene el mérito de ser atinadamente breve. Estamos plenamente de acuerdo con este concepto, cuando establece que los sujetos que celebran el tratado internacional son los Estados principalmente y también admitimos que pueden celebrar el tratado internacional otros sujetos de Derecho Internacional. También suscribimos la idea de el tratado internacional está sujeto a las normas del Derecho Internacional y no al derecho interno de alguno de los Estados que lo celebran.

El jefe de la Escuela Vienesa Hans Kelsen nos expresó que por tratado debemos entender: "es un acuerdo concertado normalmente por dos o más Estados conforme al derecho internacional general".(37)

En lo que hace al concepto del tratado, el ilustre internacionalista hispano Adolfo Miaja da una acepción que él califica de amplia al considerar el tratado como: "una declaración

(35) Modesto Serra Vázquez., Ob. cit., Pág. 60.

(36) Arellano García, Carlos., Primer Curso de Derecho Internacional Público., 2a. Ed., Ed. Porrúa S.A, 1993., Pág. 627

(37) Principios de Derecho Internacional Público., Trad. de Hugo de Caminos y Ernesto C. Hermida., Argentina., Ed. Buenos Aires., 1965., Págs. 271 y 272.

de voluntad bilateral o multilateral, encaminada y emanada de sujetos del Derecho internacional".(38)

Una definición desde el punto de vista legal, la podemos encontrar en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en el inciso a) del artículo 2 párrafo I, en donde establece: "Tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.(39)

Sabemos por proceso lógico que existen tantas definiciones jurídicas como autores existen, por tal creemos conveniente después de conocer algunas, proponer el siguiente concepto de tratado internacional: el tratado internacional es el acto jurídico que entraña una doble o múltiple manifestación de voluntad de los sujetos de la comunidad internacional principalmente por Estados y regido por el Derecho Internacional con la intención lícita de aclarar, certificar, conservar, constatar, crear, detallar, extinguir, respetar, transmitir etc., derechos y obligaciones.

Constituyen elementos del concepto propuesto los siguientes:

a).- El tratado internacional pertenece al género de los actos jurídicos. Por tal debemos entender por actos jurídicos aquella manifestación de voluntad hecha con la intención lícita de producir consecuencias de derecho. Esto es en otras palabras la existencia del consentimiento y el objeto.

b).- El tratado internacional está regido por el Derecho Internacional. Esta parte de la definición que proponemos manifiesta el objeto de excluir aquellos acuerdos celebrados en un Estado y un particular, sea persona física o jurídica. Actualmente estos acuerdos se celebran con frecuencia en nuestros días y estarán sometidos al derecho interno.

c).- Se alude a sujetos de la comunidad internacional para significar que los tratados no sólo pueden ser celebrados por Estados, sino también por Ministros de Relaciones Exteriores, Jefes de Misión Diplomática y los representantes acreditados por los Estados ante el Derecho internacional, naturalmente que esta representación dependerá del derecho interno de cada Estado.

(38) Arellano García, Carlos., Ob. cit., Pág. 629.

(39) Ortiz Ahlf, Loreta., Derecho Internacional Público., 2a. Ed., México., Ed. Mexicana.,1993., Pág. 17.

d).- Establecemos la intención lícita para excluir actos de los Estados que vulneran las normas jurídicas y principios del Derecho internacional.

e).- Manifestamos el objeto porque es una connotación con gran espacio que permite una gama de consecuencias de derecho.

Como consecuencia de lo expuesto, podemos establecer que el tratado en sentido lato es: "todo acuerdo concluido entre miembros de la sociedad internacional"<sup>(40)</sup> y en sentido estricto el tratado se define por el procedimiento utilizado para formalizarlo concluirlo es decir por su forma y no por su contenido. De ahí que se reserve la denominación técnica de tratados a los compromisos internacionales concluidos con la intervención formal del órgano que se halla investidos de competencia para concluir éstos, lo cual en la mayor parte de los países supone la intervención del jefe de Estado.

Actualmente para los instrumentos internacionales que habla la Constitución mexicana, llámese tratados, convenios o convenciones, son aprobadas por el Senado y tienen la misma jerarquía de Ley Suprema de la Unión, prevista en el artículo 133 Constitucional.

Pero hay además, en la práctica de la cancillería mexicana, otros tipos de instrumentos internacionales llamados acuerdos administrativos, que celebra el Presidente de la República con otros Estados, pero que no se someten a la aprobación del Senado. Esta es una práctica internacional generalmente seguida por todos los países. La Constitución mexicana no menciona expresamente de este tipo de acuerdos, pero en general los autores coinciden en que el presidente tiene facultades de realizarlos con apoyo en la fracción X del artículo 89 constitucional que le concede la facultad de "dirigir todas las negociaciones diplomáticas".<sup>(41)</sup>

La nueva ley sobre la celebración de los tratados, nos define el acuerdo interinstitucional o acuerdo administrativo como el "convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación sea que derive o no de un tratado previamente aprobado".<sup>(42)</sup>

(40) Rousseau Charles., Derecho Internacional Público., 3a. Ed., Eds. Ariel., 1996., Pág. 23.

(41) Palacios Treviño, J., Tratados: legislación práctica en México., S.n. ed., 1986., Pág. 29.

(42) Publicada en el Diario Oficial de la Federación., el 02 01 92.

No olvidemos que estos acuerdos interinstitucionales también son regidos por el derecho internacional, no obstante que en su celebración intervienen organismos gubernamentales que no tienen personalidad jurídica reconocida en el derecho internacional público.

Por lo expuesto en la premisa anterior, existe la posibilidad de celebrar este tipo de acuerdos, por los ayuntamientos, los gobiernos de las entidades federativas y organismos descentralizados, pero siempre con la anuencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin que se consideren como tratados que tienen que ser aprobados por el Senado. La exigencia de la aprobación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores es congruente con la fundamentación constitucional.

Por último la diferencia entre tratado y acuerdo interinstitucional es propiamente formal. Los primeros se realizan entre el Estado, como persona jurídica de derecho internacional, y otra persona jurídica internacional (México y Canadá). Los acuerdos se realizan entre órganos gubernamentales, que no tienen personalidad jurídica internacional, o entre un órgano gubernamental y uno o varios organismos internacionales. (Municipio de Toluca, Estado de México y GREPIS).

Por tal podemos establecer que los tratados tendrán que ser aprobados por el Senado, de acuerdo con la fracción I del artículo 76 de la Constitución mexicana, y serán, como lo prevé el artículo 133 de la misma Constitución, ley suprema de toda la unión. En cambio, los acuerdos interinstitucionales no requieren la aprobación del Senado, ni tendrán la categoría jurídica de ley suprema de la unión.

Complementando la relación expuesta, es prudente mencionar algunos conceptos de instrumentos internacionales, expuestos por algunos tratadistas, lo que nos permitirá una mejor comprensión jurídica, si tomamos en cuenta que actualmente para los compromisos internacionales existen terminologías que supuestamente expresan lo mismo.

"La Convención no difiere en nada del tratado en cuanto a su estructura y puede emplearse como sinónimo de éste. Hubo una época en que se prefería aquella denominación para compromisos de valor restringido o referente a objetos de naturaleza

económica comercial o administrativa, reservándose la de tratado para arreglos o ajustes más importantes o sobre asuntos de índole político. Pero desde hace tiempo se emplean indistintamente ambas expresiones sin distinguo apreciable entre una y otra".(43)

Por declaración, en el campo internacional, se han entendido tradicionalmente cuatro diferentes cosas. "En una primera acepción significa la parte declarativa de un tratado, también llamada proemio. En su segundo significado, una declaración equivale a una manifestación de política o de conducta que se piensa seguir en el futuro por una nación o por varias de consumo. En cuanto al tercer aspecto del vocablo, ha habido tratados que indebidamente han sido llamados declarativos, como la Declaración de París sobre Derecho Marítimo de 1856, que es en realidad una convención multilateral. Finalmente, la declaración significa una manifestación unilateral que produce efectos jurídicos y éstos son los casos que propiamente deben considerarse como negociaciones jurídicas internacionales".(44)

El protocolo suele designar el documento escrito en que, sin forma de tratado o convenio, se consigan los resultados de una Conferencia diplomática. Empléase también para designar acuerdos menos formales que los tratados.

El convenio "acto jurídico que surge por el consentimiento de las partes. Comúnmente significa lo mismo que el término tratado".(45)

El compromiso señala habitualmente el ajuste especial celebrado para someter un asunto al arbitraje.

Por último entendemos a la denominación, como el acuerdo de carácter temporal o provisional. Casi siempre, tales instrumentos se hacen mediante intercambio de notas.

### **1.1. CLASIFICACION DE LOS TRATADOS.**

Son muy variados los criterios que clasifican a los tratados internacionales, pero entendiéndolos a diferentes factores, existen tres formas y que expresados son los siguientes:

(43) Arellano García, Carlos., Ob. Cit., Pág. 637.

(44) Sepúlveda César., Derecho Internacional Público., Tomo III., México., S.R.E., 1993., Pág. 34.

(45) Raúl Valdés., Loeza Tovar, Enrique., Derecho Diplomático y Tratados., México., S.R.E., 1993., Pág. 60.

1.- Clasificación desde el punto de vista de la materia regulada por el tratado internacional, éste puede ser: jurídico, económico, comercial, administrativo, político, científico, militar de alianza, cultural, tecnológico de defensa, etcétera.

2.- Clasificación en base a el número de altas partes contratantes, éstos puede ser: -Tratados multilaterales o plurilaterales, cuando participan más de dos Estados. -Tratados bilaterales y bipartidos, cuando sólo hay dos partes que manifiestan su consentimiento.

3.- Clasificación en base al fondo o carácter normativo de los tratados, estos pueden ser:

Tratados contratos, de finalidad limitada a crear una obligación que se extingue con el cumplimiento del tratado, en otras palabras son tratados que establecen normas jurídicas individualizadas por los Estados; por ejemplo, si México y Estados Unidos celebran un tratado único y exclusivamente para fijar su frontera común, una vez que este objetivo haya sido conseguido se agota el contenido del tratado.

Tratados leyes, destinados a crear, una reglamentación permanentemente obligatoria para los Estados manifestantes.

Para el caso en particular de nuestro estudio, el TLCAN lo podemos ubicar en un tratado ley con manifestación multilateral.

## **1.2. ESTRUCTURA DE LOS TRATADOS.**

El Tratado de comercio se inicia con la determinación individualizada de los países que celebran el convenio, con la indicación de la especie de tratado que se verifica y al que se le precisa como de comercio. Frecuentemente en el encabezado del tratado se expresan los motivos en cuya virtud se celebra el tratado y generalmente se señalan la amistad y la necesidad de estrechar o fortalecer el comercio mutuo mediante el establecimiento de reglas fijas. También suelen aludirse a la igualdad y beneficio mutuos.

En la cabeza del tratado o en su defecto, al calce del mismo, se anota el nombre y carácter oficial de la persona que con facultades de plenipotenciaria, suscribe el tratado en representación de su respectivo país.

A continuación, en el clausulado se enuncian los deberes y derechos que son la materia central de mayor relevancia del tratado.

Por lo general en la parte central deben establecerse los deberes y las prerrogativas que tendrán a intensificar el comercio entre los dos países contratantes. Tal parte central tendrá como tónica la de remover obstáculos y excluir incertidumbres relativas a su respectivo trato comercial a efecto de que el tratado bilateral sea un auténtico marco jurídico en el que habrá de desarrollarse un incremento comercial.

Sin duda que lo más importante de la parte más trascendente del convenio comercial será lo que se establezca en relación con la cláusula de la nación más favorecida, respecto a las restricciones que se atemperan, lo relativo a las restricciones que subsisten, en su caso, un trato favorable para el país en vías de desarrollo y los casos en los que no rige la cláusula de la nación más favorecida.

De acuerdo a opinión de Daniel Fernández Shaw establece "que para la existencia de un verdadero tratado es preciso establecer estipulaciones permanentes, generales y básicas, que son las que contribuyen al desarrollo del comercio internacional. En ellas se fija el trato que se dará a comerciantes y mercancías, la situación de los derechos en general y fórmulas de avenencia en caso de disposiciones unilaterales presuntamente afectativas de los compromisos contraídos".(46)

A manera de cláusulas finales, suelen determinarse en los tratados de comercio (bilateral o multilateral), la duración del instrumento, la forma de promulgación del mismo y la denuncia anticipada si está se vuelve conveniente para uno de los Estados.

En México, desde hace tiempo y hasta la actualidad, contempla como elemento indispensable en la estructura de los tratados que celebra, la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida. Encontrándola en uno de los primeros tratados celebrados por nuestro país a partir de su vida independiente. "Tratado de Amistad, Navegación y Comercio con la Gran Bretaña, de 25 de octubre de 1827".(47)

La cláusula de la nación más favorecida es consagrada esencialmente en el Derecho Internacional Mexicano por constituirse en base y principio de igualdad entre las partes

(46) Daniel Fernández - Shaw e Iturraide., Contenido de un Tratado de Comercio., Revista El Trimestre Económico., Octubre-Diciembre de 1950.

(47) Véase su texto en Colección de Tratados con las Naciones Extranjeras, Leyes, Decretos y Ordenes que forman el Derecho Internacional Mexicano., Apéndice al Derecho Internacional por Wheaton., Imprenta de J.M. Lara., México., 1854., Págs. 97 a 105.

de un tratado, esto es debido a que si tomamos en cuenta que entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá no están en el mismo nivel de desarrollo y no existe la misma capacidad de oportunidades entre sus miembros. Estas desventajas deberán orientarse a intensificar el intercambio de los países rezagados económicamente, y nada mejor que la inclusión de la cláusula que la doctrina jusinternacionalista denomina de la nación más favorecida o de tratamiento de más favor, que consiste en opinión de "José Francisco Ruiz Massieu, en extender inmediata e incondicionalmente a cualquier parte de un instrumento internacional la ventaja o favor, franquicia, inmunidad o privilegios que aplique una parte contratante, en relación con un producto originario o destino a algún otro país".(48)

### 1.3. PROCESO DE CELEBRACION DE LOS TRATADOS.

No debe olvidarse que el tratado es un acto mixto que afecta a la vez al derecho interno (por su mecanismo de elaboración) y al derecho internacional (por su función jurídica).

De hecho, ante la carencia de normas de derecho internacional para la conclusión de tratados, es el derecho interno de cada Estado, el que determina discrecionalmente las condiciones o formas en que se ejercita el proceso de celebración del tratado.

En general, podemos establecer que el proceso de celebración de los tratados, utilizados por la mayoría de los Estados e incluso México es el siguiente: 1.- Negociación, 2.- Adopción del texto, 3.- Autenticación del texto y manifestación del consentimiento.

Analicemos en forma muy breve cada una de estas etapas.

Negociación.- Tiene por objeto lograr un acuerdo entre las partes a fin de determinar las cláusulas del tratado.

Adopción del texto.- Una vez negociado el tratado, se adopta como definitivo; tradicionalmente los tratados se adoptaban por el acuerdo unánime de las partes. En la actualidad los tratados bilaterales se adoptan por unanimidad a los multilaterales, según lo dispongan los Estados parte.

(48) Massieu Ruiz, José Francisco., Régimen Jurídico de la empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio., México., U.N.A.M., I.I.J., 1972., Pág. 29.

**Autenticación del texto.** Es el acto mediante el cual se establece el texto definitivo de un tratado y en el que se certifica que ese texto es el correcto y auténtico.

**Manifestación del consentimiento.**- Es el acto por el cual los Estados se obligan a cumplir el tratado. La Convención de Viena señala como formas de manifestación del consentimiento internacional a: la firma, el canje de instrumentos que constituyen un tratado, la acepción, la aprobación y la adhesión. En la actualidad son los Estados negociadores los que escogen libremente cuál va a ser el modo concreto de manifestación de su consentimiento internacional.

#### **1.4. LA IMPORTANCIA DE LOS TRATADOS.**

Establece "Alcoer Mariano que a fin de favorecer las relaciones económicas entre dos países y de manejar las rigideces de los sistemas arancelarios, se establecen entre las naciones los tratados de comercio".(49) Por tanto, según estas ideas el tratado de comercio establece la situación necesaria para que se entablen las relaciones económicas haciendo flexible las estructuras proteccionistas del país importador.

Todos los países requieren en mayor o menor medida del intercambio comercial. Las bases jurídicas de ese intercambio de importaciones y exportaciones mutuas se ubican en los tratados de comercio. La negativa terminante de llegar a firmarlos implica un criterio de aislamiento.

Ese carácter sustentó México por algunos años, argumentando que una de las causas principales que explica la parquedad del intercambio comercial ha sido la ausencia de una base jurídica para desarrollar operaciones mercantiles entre algunos países.

En la implantación de relaciones comerciales no basta la buena voluntad o buena disposición de los países interesados para desarrollar el comercio entre ellos es preciso que se establezcan bases mínimas sobre las cuales se podrá incrementar la relación de intercambio.

Como señala el Instituto Mexicano de Comercio Exterior "los Tratados Internacionales como manifestación objetiva de vinculación de los miembros de la comunidad interna-

(49) Alcoer, Mariano. *Economía Social*, México., Ed., América., 1947 Pág. 260

cional, considerados parte significativa del marco jurídico dentro del cual se desenvuelven las relaciones comerciales, representan un campo de posibilidades comerciales para los países en desarrollo. (50)

Por último, los tratados son también importantes porque establecen un saber a qué atenerse cuando se pretende iniciar una relación comercial internacional, o cuando se pretende continuar relaciones comerciales anteriores con sujeción a reglas fijas.

### 1.5. LOS PRINCIPIOS DE LOS TRATADOS.

Debemos estar conscientes que los principios del derecho de los tratados, deben buscarse en el derecho interno de los Estados, puesto que los sistemas de él, en muchos casos, se encuentran más desarrollados que el internacional, al que con frecuencia lo calificamos como incompleto o primitivo.

Existe una serie de principios generales, fundamentales que rigen el derecho de los tratados, y de los que podríamos mencionar los siguientes:

1.- El principio "pacta sunt servanda", de origen consuetudinario, en donde establece la obligatoriedad de los tratados, respecto a las partes, añadiendo además la necesidad de su cumplimiento de acuerdo con la buena fe.

Este principio respalda la seguridad de las relaciones internacionales, en donde trata de no dejar a la voluntad de las partes el cumplimiento o incumplimiento del tratado. Así, en el ámbito internacional se ha llegado a precisar, la imposibilidad de invocar el derecho interno como excusa para no aplicar un tratado, excepto cuando esa violación es manifiesta y se refiere a normas fundamentales, entre las que deberían de incluirse, en primer lugar, las de orden constitucional.

2.- El principio de que los tratados sólo crean obligaciones entre las partes o "res inter alios acta". Este es un proceso lógico en donde un tratado no puede, en principio, obligar a los sujetos que no han participado en el puesto que naturalmente, no han podido dar su consentimiento.

(50) Véase la obra denominada "Convenios Comerciales Bilaterales Suscritos por México., Ed., por el I.M.C.E. en la que recoge los convenios vigentes hasta el 31 de agosto de 1973., Pág. 1.

3.- El tercer principio: el consentimiento es la base de las obligaciones jurídicas "exconsensu advenit vinculum", es resultado de la sociedad internacional, principalmente formada por Estados, formalmente constituidos y considerados iguales. Al no haber un ente jurídico superior a ellos y capaz de imponerles una determinada conducta, se supone que deben dar su consentimiento para que nazcan las obligaciones jurídicas de carácter contractual.

En ésta, como en otras ocasiones resulta indispensable recurrir a las analogías del Derecho interno, en general al Derecho Civil y en particular a la Teoría General de las Obligaciones; para comprender lo que se ha manifestado como consentimiento.

En opinión de Rojina Villegas Rafael nos establece que por consentimiento internacional es: "el acuerdo o concurso que tiene por objeto la creación o transmisión de derechos y obligaciones estrictamente lícitas".(51)

En otra opinión "tenemos que el consentimiento consiste en el acuerdo de dos o más voluntades sobre la producción o transmisión de obligaciones y derechos".(52)

De las definiciones expuestas consideramos que a nivel internacional no existe o no se da el vicio del consentimiento, toda vez que antes de la manifestación del consentimiento existe un acuerdo entre las partes (Negociaciones).

En los anexos al acta final de la Conferencia de Viena, figura una Declaración sobre la prohibición de ejercer coerción militar, política o económica en la conclusión de tratados, donde se condena la amenaza o el uso de presión, en cualquier forma, ya sea militar, política o económica, por cualquier Estado, con objeto de coaccionar a otro Estado para que ejecute cualquier acto relacionado con la conclusión de un tratado, con violación de los principios de igualdad soberana de los Estados y libertad de consentimiento.

## **1.6. LA POLITICA MEXICANA RELATIVA A LOS TRATADOS EN COMERCIO**

Si sostenemos que el tratado de comercio es un medio de expresión de la política comercial de un Estado. En los Estados Unidos como en Canadá, sus Constituciones

(51) Rojina Villegas, Rafael., Derecho Civil Mexicano., 4a. Ed., México., Ed. Porrúa S.A., 1981., Pág. 269.

(52) Borja Soriano, Manuel., Teoría General de las Obligaciones., México., Ed. Porrúa S.A., 1984., Pág. 111.

obligan al Congreso y al Parlamento respectivamente a intervenir de manera esencial en todo proceso negociador. De hecho, podría afirmarse que el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, no tiene más facultad negociadora que la que le otorga expresamente el Congreso. Esto es, que el Estado Norteamericano jamás contraería un compromiso internacional que puede o resulte contrario a su legislación nacional.

De hecho, los Estados Unidos trasladan a los tratados internacionales, los elementos que ya se encuentran en su propia legislación ordinaria, sobre todo cuando se trata de legislación mandatoria.

Lo que muchos de los mexicanos desconocemos, es que Estados Unidos como Canadá, se "han otorgado lo que en el argot internacional se conoce como cláusula del abuelo, consistente en una reserva jurídica importante, por medio de la cual los países signatarios convienen en la aplicación prioritaria y preferente de sus leyes de carácter mandatorio, vigentes en la fecha de celebración de tratados".(53) Gracias a esta reserva, tanto los Estados Unidos como Canadá, pueden aplicar, en forma preferente, sus propias leyes nacionales, en materias tan importantes como seguridad nacional, economía, política, sanidad y ecología.

En cuanto a la política internacional seguida por México y la situación que guardan las leyes mexicanas, resultan poco afortunadas. En términos generales, puede afirmarse que las leyes mexicanas que regulan asuntos internacionales y de otra naturaleza, tienen más carácter potestativo que mandatorio, esto es, otorga a las autoridades mexicanas amplias y seguras facultades discrecionales.

Estas dos cuestiones que hemos apuntado, resultan desventajosas para México. Además, si tomamos en cuenta que el artículo 80 de nuestro documento supremo establece las facultades del Poder Ejecutivo, en materia de tratados, en donde se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa que el Presidente de la República, primero, celebra el Tratado internacional y posteriormente el Senado de la República emite su voluntad de aprobar el instrumento. Por tal, es necesario establecer mecanismos que garanticen la intervención del Congreso de la Unión en el proceso

(53) Borja Soriano, Manuel, Teoría General de las Obligaciones., México., Ed. Porrúa S.A., 1984., Pág. 111.

negociador, especialmente de la Cámara de Diputados y revisar la legislación mexicana que regule los elementos que directa o indirectamente se relacionen con las materias incorporadas en el acuerdo para determinar qué tan ventajosa podría resultar para México la negociación de la cláusula del abuelo o hasta qué punto se verían impactadas las leyes mexicanas por los compromisos que asuman nuestros negociadores con motivo de la participación de México en la zona de libre comercio norteamericano.

En nuestra opinión, conviene recordar que los principales obstáculos que enfrentan nuestras exportaciones, para ingresar a el mercado americano no son producto de obstáculos técnicos (calidad, cantidad o seguridad), sino más bien derivan especialmente de la aplicación de leyes mandatorias amparadas por la cláusula del abuelo a pesar de la irrestricción del TLCAN.

No nos podemos engañar que la política internacional económica de México es condicionada por la elit económica internacional, un ejemplo de ello, es el actual TLCAN, en donde los gobiernos de México, Estados Unidos de América y Canadá, han decidido y han acordado:

"Alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual:

Asegurar un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y la inversión;

Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;

Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios;

Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;

Desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación;

Emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente;

Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;

Fortalecer la competitividad de sus empleos y empresas, en los mercados mundiales;

Preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público;

Promover el desarrollo sostenible:

Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores;

Reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones;

Reducir las distorsiones a el comercio y

Reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental y transporte".(54)

De las premisas anteriores, nosotros nos preguntamos hasta qué porcentaje decidió y acordó México, si nuestro país, a lo largo y durante su trayectoria comercial internacional es muy limitada y respetuosa, sobre todo por depender de economías extranjeras.

En conclusión podemos decir que la política mexicana relativa a los tratados de comercio es limitada y condicionada, por eso, no es de extrañarnos que la fundamentación de México a nivel internacional esté basado sólo en los siguientes principios.

- a).- La autodeterminación de los pueblos;
- b).- La condenación de las guerras apresivas;
- c).- El reconocimiento de la Carta de deberes y derechos económicos de los pueblos,

y

- d).- La utilización de la energía atómica con fines pacíficos".(55)

(54) SECOFI., Tratado de Libre Comercio de América del Norte., México., México., Ed. Angel Porrúa S.A., 1993., s. n. Pág.

(55) Víctor Almeda, Breach., Guillermo Ornelas Gutiérrez., Elementos de Derecho Positivo Mexicano., México., Ed. Trillas., 1994 Pág. 126.

Lo que en otras palabras es: En México las Garantías Políticas Internacionales están por encima de las Garantías Constitucionales, teniendo como fundamento la ausencia de democracia y el presidencialismo.

## **2. EL TRATADO Y LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Si retomamos el artículo 133 de nuestro documento supremo y que textualmente dice: Está Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ellas 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados"(56), estableceremos que los tratados tienen que ser conformes con la misma Constitución.

Así, desde 1934 es un principio seguro que las disposiciones de un tratado que contravengan la Constitución Mexicana no tiene eficacia jurídica en México y es el que está actualmente en vigor.

Si aplicamos el anterior principio podemos comprender que por consecuencia lógica existe supremacía de la Constitución respecto de los tratados, desprendiéndose que cualquier persona (física o moral) que resulte afectada por una disposición del tratado que contravengan a la Carta Magna podrá solicitar y obtener protección de la justicia federal mediante el juicio de Amparo. Al respecto la Suprema Corte a emitido una tesis en donde claramente expresa la procedencia del juicio de amparo contra actos de las autoridades realizados en cumplimiento de tratados internacionales. En la parte conducente, dice textualmente...."ni el precepto constitucional contenido en el artículo 133 ni otro alguno de la propia carta fundamental o de la Ley de Amparo proscriben el juicio de garantías (amparo) contra la indebida aplicación de un tratado... y posteriormente señala... si el juicio de amparo es el medio de control de la legalidad de los actos de autoridad, debe estimarse procedente aunque se trate de la aplicación del tratado internacional, ya que de lo contrario se dejaría en estado de indefensión al particular afectado". (57) En otra tesis, de la Suprema

(56) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., 94a. Ed., México., Ed. Porrúa S.A., 1992., Pág. 121.  
(57) Semanario Judicial de la Federación, 6a. época., Vol. XCVIII, tercera parte pág. 63., 13 de agosto de 1965.

Corte, se afirma que el citado precepto constitucional "no propugna la tesis de la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho interno, sino que adopta la regla de que el Derecho Internacional, es parte del nacional". (58)

En nuestra opinión, si aplicamos el criterio de la última tesis expuesta, podría plantearnos conflictos jurídicos.

Esto es, por un lado nuestro documento supremo nos dice que el tratado es Ley Suprema de toda la Unión y por el otro lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice que el tratado es parte del derecho interno nacional, lo que no se aclara a que nivel jerárquico, planteándonos una contradicción.

Representado nuestro problema, quedará planteado de la siguiente manera:

**TLCAN.**

Conforme a la Constitución es Ley Suprema de toda la Unión,

Desprendiéndose la igualdad del Derecho Internacional y el Derecho Interno.

**TLCAN.**

Coforme a la SCJN (tesis) es parte del Derecho Interno.

Desprendiéndose que el Derecho Internacional es parte del Derecho Interno, pero a que jerarquía.

## **CONTRADICCION**

Para ilustrar esta contradicción a que puede llevar este punto de vista hay que hacer, sólo a modo de ejemplo, el estudio comparativo del Artículo 2001-2-c del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el artículo 94 Constitucional. Por una parte el artículo del TLCAN nos dice: que corresponde a la Comisión de Libre Comercio resolver las controversias que pudieran surgir respecto a su interpretación y el precepto constitucional en su párrafo quinto citado por la Suprema Corte de Justicia nos establece que se podrá

(58) Semanario Judicial de la Federación., 6a. época., Vol. 151 y 156., Sexta parte., Pág. 186.

instituir jurisprudencia obligatoria para los tribunales en materia de interpretación de los tratados internacionales.

De lo anterior expuesto, y si consideramos, que la Constitución debe prevalecer sobre el Tratado éste no es más que una parte del orden jurídico nacional, tendríamos que, la interpretación que haga la Suprema Corte del tratado priva sobre la interpretación que haga dicha Comisión, lo que ocasionaría que el Estado mexicano podría negarse a cumplir alguna o algunas obligaciones previstas por el tratado o alguna recomendación de la Comisión, alegando que la SCJN ha interpretado definitivamente en un sentido o en otro.

Como se observa y desde nuestro particular punto de vista, el TLCAN puede generar una multitud de reclamaciones fundadas en una aparente inconstitucionalidad del instrumento internacional que constituirá un obstáculo importante para los países que pretenden una zona norteamericana de libre comercio.

## **2.1. EL TRATADO Y LA LEGISLACION FEDERAL.**

Si en el inciso anterior observamos la complejidad del TLCAN, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora desde nuestro particular punto de vista jurídico, es más complejo el problema, de las relaciones entre los tratados y las leyes federales aprobadas por el Congreso de la Unión.

Para una mejor ubicación jurídica, conviene citar en forma detallada los preceptos, de nuestro artículo 133 Constitucional y muy en especial a: Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ellas 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...

Si seguimos el texto y comprendemos su interpretación, podemos percibir que un primer problema es determinar si los tratados tienen mayor, igual o menor jerarquía que las leyes federales aprobadas por el Congreso de la Unión.

Como el artículo 133 no habla de todas las leyes y sólo se concreta a leyes que emanadas de esta Constitución y a las Leyes del Congreso de la Unión, es conveniente

subdividir el problema de interpretación que planteamos, en dos cuestionamientos; comenzaremos abordando el postulado primero, para después continuar con el segundo.

Primero.- ¿Son las citadas leyes emanadas de la Constitución todas las leyes aprobadas por el Congreso o son una categoría específica de leyes?

Si tomamos la opinión del constitucionalista Mario de la Cueva<sup>(59)</sup>, partiremos que las leyes que emanan de la Constitución son las reglamentarias que desarrollan algún precepto del Código Político. También nos afirma que las leyes emanadas de la Constitución a que hace alusión el 133 Constitucional, son las que constituyen el desarrollo de los preceptos constitucionales o bien normas que nos permiten un proceso explícito de los mismos textos.

Clasifica Estas leyes en tres tipos: a) leyes orgánicas, que estructuran los órganos previstos en la Constitución; b) las leyes reglamentarias, que desenvuelven las normas constitucionales y c) las leyes sociales u ordinarias, en éstas podemos incluir a la leyes federales y locales.

De su clasificación expuesta, él concluye que los Tratados internacionales tienen la misma jerarquía que las leyes constitucionales, pero están por encima de las leyes ordinarias.

Por su parte, Jorge Carpizo<sup>(60)</sup> nos manifiesta que acepta una distinción entre leyes constitucionales y leyes ordinarias (federales y locales), y nos establece que las leyes emanadas del artículo 133 de nuestro documento supremo se refiere a las leyes constitucionales. Por tal concluye: que los tratados internacionales están al mismo nivel que las leyes constitucionales y están por encima de las leyes ordinarias.

La doctrina antes expuesta, es la más aceptada por la mayoría de los constitucionalistas. Sin embargo, actualmente ha sido impugnada por Jacinto Faga Viesca, donde nos manifiesta: "que acepta la distinción entre leyes constitucionales (orgánicas y reglamentarias) y leyes ordinarias (sociales, es decir federal y local), pero niega que el artículo 133 establezca una jerarquía entre ellas.

(59) De la Cueva Mario., Teoría de la Constitución Mexicana., México., Ed. Porrúa S.A., 1982., Págs. 113 y ss.

(60) Carpizo, Jorge., La interpretación del artículo 133 Constitucional., México., U.N.A.M., I.I.J., Pág. 30.

Opina que todas las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) tienen la misma jerarquía, y son todas emanadas de la Constitución. El nos argumenta que esta igualdad existe, si comprendemos que las leyes ordinarias son más importantes desde el punto de vista socioeconómico que las leyes orgánicas y reglamentarias".(61)

Aplicada esta doctrina a la cuestión de las relaciones de los tratados internacionales con las leyes federales, se llegaría la conclusión que aquellas tendrían igual jerarquía que cualquier ley aprobada por el Congreso de la Unión.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado el problema y resuelto en cinco tesis sucesivas, que por lo tanto constituyen jurisprudencia obligatoria, que las leyes emanadas de Constitución a que se refiere el artículo 133, son las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales".(62)

El extracto de las cinco tesis mencionadas fue publicado como jurisprudencia obligatoria en los apéndices de jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación y que textualmente dice: "La Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales está colocada en un plano superior de autoridad respecto de cuales quiera otras leyes de carácter local o federal".(63)

Conforme a la tesis anterior expuesta, deja claro que las leyes reglamentarias de preceptos de nuestro documento supremo tienen mayor jerarquía que cualquier otras leyes de carácter federal y local.

Podemos concluir que conforme a la doctrina citada y a la vista de la jurisprudencia, se distingue dos tipos de leyes federales: las leyes emanadas de la Constitución, que son las leyes orgánicas reglamentarias de preceptos constitucionales y las demás leyes sociales u ordinarias (federal y local).

Las primeras tienen, junto con la Constitución y los tratados internacionales, la jerarquía de ley suprema de la Unión; las segundas una jerarquía inferior, por lo tanto en un conflicto entre una ley orgánica o reglamentaria y una ley ordinaria, debe prevalecer la primera. Si

(61) Faya Viesca, J., *Leyes Federales y el Congreso de la Unión*, México., Sn. de., 1991., Págs 93 ss.

(62) Son cuatro tesis de la Sala Civil y una del Pleno, publicada en *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta época.

(63) Apéndice de jurisprudencia., *Poder Judicial de la Federación*, Tesis de ejecutorias de 1917 a 1985., México., 1985., Tesis 155., Pág. 206.

trasladamos esta doctrina al problema de la jerarquía de los tratados, puede concluirse que de acuerdo con el artículo 133 los tratados tienen la misma jerarquía que las leyes reglamentarias y orgánicas, y mayor jerarquía que las leyes ordinarias.

Segundo.- Con respecto, a qué relación hay entre estas leyes emanadas de la Constitución y los tratados internacionales, podemos establecer lo siguiente:

El artículo 133 Constitucional, no hace ninguna distinción de jerarquía entre estas leyes emanadas de la Constitución y los instrumentos internacionales. Esto ha provocado distintas opiniones doctrinales al respecto.

"César Sepúlveda, establece que la Constitución tiene primacía sobre los Tratados y leyes federales, pero estos dos últimos poseen entre sí un grado equivalente frente a la Constitución. Esto demuestra que en caso de oposición entre el tratado y una ley federal ordinaria, deben regir las normas reconocidas de que: la ley posterior deroga a la anterior que se oponga".(64)

En otra opinión Mario de la Cueva, "establece dos cuestionamientos con respecto al 113 Constitucional, una, que si una ley emanada de la Constitución deroga un tratado, y la otra, si un tratado puede modificar una ley emanada de la Constitución. El autor nos manifiesta respecto a la primera: que no podemos admitir que una ley del Congreso derogue las normas contenidas en un tratado, ya que se opone a las facultades del Ejecutivo Federal otorgadas en el 133 Constitucional, esto es porque, el Estado mexicano contrae obligaciones legítimas, efectuadas por procedimientos jurídicos y en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución, lo que imposibilita el romper las obligaciones contraídas. El argumento de lo expuesto, es el conocido principio jurídico, base del Derecho Internacional Público, y que México lo reconoce, y que es: Los tratados deben cumplirse (*pacta sunt servanda*).

Con respecto a la segunda, si un tratado puede modificar una ley emanada de la Constitución. Al respecto el autor considera que esta cuestión es muy complicada, ya la ley fue aprobada por las dos cámaras del Congreso de la Unión (Diputados y Senadores), mientras que el tratado sólo por el Senado, y el artículo 72, inciso f), de la Constitución

(64) Sepúlveda, César., *Los Tratados en el orden legal mexicano.*, en *Comunicaciones Mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado.*, México., U.N.A.M., 1962., Pág. 209.

establece. que para derogar las leyes se observará el mismo procedimiento que para su elaboración. Por lo tanto, no puede un tratado, aprobado exclusivamente por el Senado, derogar una ley aprobada por dos cámaras.(65)

Recientemente Fernando Vázquez Pando ha analizado el problema de las relaciones de los Tratados con las leyes mexicanas. El reconoce que los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución, aunque advierte que el hecho, de la existencia de alguna o algunas contradicciones del tratado, no son suficientes para anular el tratado, sino más bien para su revisión.

Desde su punto de vista y de acuerdo a lo establecido por el 133 Constitucional, propone que los tratados se consideren ley especial y las leyes federales ley general.

Esta proposición establece: que los tratados no son leyes en sentido estricto y que el problema de este instrumento y las leyes federales, se resuelvan no acudiendo al criterio de jerarquía de la ley, sino mediante un análisis de los ámbitos de validez de las normas respectivas.

Si tomamos como base el ámbito de validez, encontramos que existe ley general y ley especial, pero el problema se dificulta más, porque no sabemos si una ley especial es privativa, y en caso que ésta sea considerada como tal, no podría aplicarse en el Estado mexicano, si tomamos en cuenta, que el artículo 13 Constitucional establece: que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir leyes relativas a personas determinadas.

De lo antes expuesto no podemos decir que el tratado sea una ley especial, toda vez que el artículo 13 establece claramente juzgar y el tratado no juzga. De lo anterior expuesto, la Suprema Corte de Justicia no ha pronunciado expresamente nada al respecto. Por tal, podemos establecer con algo de certeza, que los tratados y las leyes emanadas de la Constitución (leyes orgánicas y leyes reglamentarias), tiene igual jerarquía, y que en caso de conflicto entre éstas no puede aplicarse el principio de que la ley posterior deroga la anterior, ya que si una ley posterior deroga a el tratado se contradice el principio fundamental de que los tratados deben cumplirse pacta sunt servande, y si un tratado posterior derogare una ley se contradiría el artículo 72-f de nuestro documento supremo que exige que las leyes sean derogadas con aprobación de ambas cámaras.

(65) De la Cueva, Mario., Op. cit., Págs. 112-119.

Si trasladamos lo concluido, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se advierte que podrían presentarse conflictos entre dicho tratado y las leyes orgánicas y reglamentarias constitucionales, como por ejemplo: el TLCAN y el artículo 5 Constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones; el artículo 6 y 7 Constitucionales relativo al Ejercicio de las Profesiones, el artículo 6 y 7 Constitucionales relativos a Ley de Imprenta; el artículo 28 Constitucional relativo a Ley Orgánica en Materia de Monopolios; el artículo 103 y 107 Constitucional relativo a Ley de Amparo; el artículo 123 Constitucional relativo a Ley Federal del Trabajo; el artículo 131 Constitucional relativo a la Ley Reglamentaria en Materia de Comercio Exterior, etc...

Nuestro propósito no es hacer un listado completo de todas las leyes orgánicas y reglamentarias que se vinculan con el TLCAN, sino tan sólo advertir el amplio campo de conflictos que pueden suscitarse si adoptamos la teoría de que el tratado es parte del Derecho Nacional.

## **2.2. INTERPRETACION DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, EN BASE A LA TEORIA DUALISTA Y TEORIA MONISTA.**

Antes de llevar a cabo la interpretación de nuestro artículo, es bueno recordar "que la idea básica del actual artículo 133 Constitucional proviene del artículo III, sección 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América, idea que fue recogida en uno de nuestros primeros documentos libertarios".(66)

En efecto, podemos decir que a largo de la historia mundial de los Estados, existe una conjugación de normas internas como internacionales. De esta manera en el territorio de un solo Estado Moderno, tienen vigencia tanto normas de Derecho Internacional como normas de Derecho interno. Cuando existe coincidencia entre lo ordenado en unas y otras no existe problema alguno pero, cuando hay una discrepancia entre lo dispuesto en las normas internacionales y lo prescrito en la norma interna, es indispensable saber y determinar cuál de ellas debe prevalecer.

Para determinar cuál es la interpretación que asume el artículo 133, de nuestro documento supremo, es necesario conocer las dos grandes teorías postuladas por el Derecho Internacional.

(66) Castro Pereznielo Leonel., Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional., México., U.N.A.M., Fac. de Ciencias Políticas y Sociales., 1994., Págs. 57 y 58.

### **Teoría Dualista.**

"La Teoría Dualista fue expuesta en Alemania por Triepel y en Italia por Anzilotti".<sup>(67)</sup> En este postulado se sostiene la existencia de dos órdenes jurídicos distintos: el orden jurídico internacional y el orden jurídico interno.

La sustentación de este postulado, es en base a las siguientes diferencias:

a).- Diferente fuente. En el Derecho Internacional, hoy por hoy, no hay legislación internacional capaz de crear normas jurídicas de manera unilateral, para someter a esa ley a los Estados que conforman la comunidad internacional, además la principal fuente del Derecho Internacional está constituida por los tratados internacionales, que son producto de la voluntad conjunta de los Estados que los celebran y que dan su consentimiento con las normas que esos tratados contienen. En el Derecho interno la principal fuente es la ley, la cual es producto de la voluntad unilateral de un legislador.

b).- Diferentes ámbitos territoriales de aplicación. La norma jurídica internacional está destinada para regir en la comunidad internacional sin limitarse al territorio de un sólo Estado. En cambio, la norma jurídica interna está destinada en principio, a tener una aplicación limitada al territorio del Estado para la cual fue hecha.

c).- Diferentes sujetos. En el Derecho Internacional las normas jurídicas tienen como sujetos de ellas principalmente a los estados; caso contrario en el derecho interno las normas jurídicas tienen como sujetos destinatarios de ellas a los gobernados y gobernantes.

d).- Diferente poder de coacción. en el Derecho Internacional existe la Corte Internacional de Justicia que es un tribunal que puede dirimir las controversias entre Estados pero, casi siempre carece de fuerza compulsiva para llevar a juicio a un Estado. En cambio en el Derecho interno existen tribunales ante los cuales pueden ser llevados obligatoriamente los sujetos que incurran en incumplimiento de los deberes a su cargo.

### **Teoría Monista.**

La Teoría Monista (postulada por Hans Kelsen), establece la existencia de un sólo orden jurídico en el cual las normas jurídicas que lo integran pueden ser internacionales o internas.

(67) Charles Rousseau., Trad. de Fernando Giménez Artigues., Derecho Internacional Público., 3a Ed., España., Eds. Anel., 1996., Págs. 9 y ss.

Esta teoría, a su vez está dividida en dos postulados:

- a).- Monismo internacional, establece: que tiene primacia la norma jurídica internacional en caso de oposición entre la norma jurídica internacional y una norma interna.
- b).- Monismo nacional, establece: que tiene primacia la norma jurídica interna frente a la norma jurídica internacional, en caso de oposición.

Si retomamos lo expuesto literalmente por nuestro artículo 133 Constitucional, 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados, tendremos la siguiente interpretación.

- a).- Establece la jerarquía que corresponde a las diversas normas del sistema jurídico mexicano.
- b).- Fija una subordinación de las leyes ordinarias federales a la Constitución.
- c).- Determina un mayor valor jerárquico de las normas federales constitucionales y las normas internacionales contenidas en los tratados, frente a las normas jurídicas constitucionales o normas jurídicas de los Estados de la República.
- d).- Indica una supremacía de la norma jurídica interna constitucional respecto de la norma jurídica internacional contenida en algún tratado internacional, esto en base al artículo 136 Constitucional.

Del análisis, podemos decir, que desde el punto de vista del derecho, el Estado mexicano adopta la tesis modista nacionalista. Pero para nosotros consideramos que el Estado mexicano adopta la tesis monista internacional, toda vez que los hechos nos demuestran que nuestro país tiene una tradición reiterada de apego a sus compromisos internacionales, producto de su dependencia económica.

### **3. UNA POSIBLE SOLUCION EN UN SISTEMA JURIDICO COMPUESTO.**

Hemos visto cuáles son los antecedentes, y el estado actual del artículo 133 Constitucional, además del problema que trae consigo el TLCAN, en el compendio jurídico mexicano; ahora abordaremos el TLCAN desde una perspectiva diferente tratando de obtener elementos para discusión y que más adelante se convertirán en soluciones a la realización TLCAN y las leyes mexicanas.

#### **3.1. ELEMENTOS PARA DISCUSION.**

Para lograr el objetivo en esta sección abordaremos el artículo Constitucional en dos cuestiones.

a).- El nivel jerárquico que los tratados alcanzan en el sistema político.

b).- Una vez que son admitidos, ver cuáles pueden ser algunas consecuencias de dicha admisión.

a).- Para saber el nivel jerárquico en el que el TLCAN se incorpora al sistema jurídico, hay que consultar los criterios de jerarquía establecidos en dicho sistema y es precisamente el 133 Constitucional el que los establece. Al hacer un análisis textual de esta disposición encontramos: en el caso de los tratados debe ocurrir un supuesto fundamental y que consiste en que éstos estén conforme a el documento supremo, si este requisito es salvado, entonces procede la jerarquización normativa.

La disposición establece: son Ley Suprema en toda la Unión, la Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y los tratados.

La conclusión anterior tiene como fundamento al Constituyente, al partir de la idea de la existencia de un orden jurídico interno, pues su formulación constitucional se basa precisamente en la teoría dualista. Al establecer un dispositivo como el artículo 133 Constitucional, el Constituyente aceptó la posibilidad de que el sistema interno que estaba creando no debía ser hermético y para lo cual habría desde un principio, la posibilidad de

que se enriqueciera con esa otra normatividad -la internacional-, ya que la experiencia normativa no iba a ser suficiente. Para que esa normatividad internacional pudiera permear a todo el sistema jurídico mexicano, había que darle naturaleza de Ley suprema de la Unión estableciéndola a nivel jerárquico igual a la Constitución. Este es el criterio sustentado por el Constituyente Permanente en la reforma de 1934.

b).- En efecto, si el tratado es admitido a nivel constitucional en el sistema jurídico mexicano, lo que provoca es una ampliación de la experiencia normativa de la propia Constitución. Con ello se cumple el deseo del constituyente que, al saber que no podía preverlo todo dejó abierta esta vía de adición de nuestra carta fundamental.

Sin embargo está ampliación o adición a la Constitución equivalen a las adiciones o reformas previstas en el artículo 135 Constitucional, que es la única disposición expresa que regula cómo se debe llevar a cabo a través del Congreso de la Unión.

Aquí la pregunta sería ¿el artículo 135 Constitucional, es la única vía prevista por el Constituyente de 1917 para adicionar y reformar la Constitución? Si la respuesta es afirmativa, la argumentación antes expresada no sería válida, al menos al nivel de la Constitución mexicana; si por el contrario cabe la posibilidad de otra vía, esta será sin lugar a dudas, la establecida por el artículo 133 Constitucional. "Si está afirmación es aceptada, aunque sea en principio, cabría entonces hacerles eco a los constitucionalistas, de acuerdo a los cuales la figura del Presidente en funciones legislativas debe ser complementada con la participación ya no sólo del Senado, sino de la Cámara de Diputados, es decir, del Congreso de la Unión, ya que se estaría modificando por vía de adición a la Constitución".(68)

La última observación no es una simple hipótesis académica. En los tiempos actuales y futuros; el Estado intermedio debe encaminarse a la supremacía del Derecho Internacional, en camino de la gran apertura económica y del establecimiento de zonas de libre comercio que históricamente, al menos en la época reciente, son el primer paso para la integración económica y con ello la integración monetaria, financiera, militar y política; es importante que la sociedad mexicana se exprese a través de sus representantes de la forma más amplia prevista en nuestra Constitución. "No obstante si citamos las palabras

(68) Castro Pereznielo Leonel., Ob. cit., Pág. 73.

del ex Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rebas: La paz no sólo es ausencia de la guerra, sino la implementación de las medidas que sean necesarias para el progreso socioeconómico de las naciones. La paz no tendrá plenitud mientras unos pocos vivan en la abundancia y otros muchos subsisten en la miseria".(69)

### **3.2.. CONCLUSION NEGATIVA: UN PROBLEMA NO RESUELTO.**

De lo anterior se desprende, que en el derecho mexicano, el problema de la ubicación del TLCAN, es un problema no resuelto y que aparentemente no tiene una solución clara de seguir postulando los planteamientos hasta hoy expuestos.

Los planteamientos que hasta ahora se han abordado son. la relación entre el tratado y la legislación federal, el tratado y su incorporación, el lugar del tratado en el orden jurídico mexicano, y que sólo nos conduce a un callejón sin salida, o se dice que los tratados prevalecen sobre la legislación federal y entonces se contradice a la Constitución en cuanto dispone que las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión no pueden modificarse o derogarse, sino es a través del mismo procedimiento que las llevó a su promulgación. O se resuelve que prevalecen las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión; si esto fuera así, podrá el Congreso modificar unilateralmente el contenido de los tratados (TLCAN), violando así el principio de que los tratados deben cumplirse.

Una posible solución al problema expuesto, es procurar que las leyes de los países partes en el tratado sean uniformes en las materias concernientes al mismo. Pero es sólo una solución provisional, puesto que sigue latente la cuestión de si el Congreso podrá modificar por si mismo el contenido del tratado o deberá esperar a que el Presidente de acuerdo con sus homólogos de los otros países, modifiquen el tratado. De aplicarse esta uniformidad legal, estaríamos anulando los efectos del tratado, pues los países participantes podrán exigir el respeto a lo convenido.

De lo expuesto, consideramos que la Suprema Corte de Justicia le va a tocar definir el problema, en cuanto se le presente un caso de contradicción entre el TLCAN y una ley orgánica o reglamentaria, o preceptos constitucionales; o bien cuando llegado el caso de revisar o impugnar una de estas leyes por el juicio de amparo, una de las decisiones que

(69) Arellano García, Carlos., *La Diplomacia y el Comercio Internacional.*, México., Ed. Porrúa S.A., 1980., Pág. 93.

llegará a tomar alguno de los órganos de solución de controversias erigidos por el tratado y afecte derechos tutelados por alguna de aquellas leyes.

En esta situación, los jueces no sólo tendrán que considerar el orden jurídico mexicano, sino cuál es la posición jurídica del tratado en los otros países copartícipes. Consideramos que no es jurídico, ni justo, reconocer al tratado una posición preferente respecto de todas las leyes federales mexicanas, por lo consiguiente los jueces justificarán su decisión acudiendo a principios jurídicos nacionales e internacionales además de la conducta recíproca de los otros países.

Estas decisiones desde nuestro particular punto de vista consideramos que son muy difíciles, ya que actualmente no hay uniformidad de criterios; y mientras no se logre tal situación es viable la construcción de una doctrina común de entendimiento, a este respecto, podría ser publicada en forma de leyes o tratados; y que sea respetada por jueces y legisladores de los tres países permitiendo dar a este problema, una posible solución adecuada y moderna, es decir internacional.

### **3.3. UNA POSIBLE SOLUCION; CONCEBIR EL ORDEN JURIDICO COMO UN SISTEMA COMPUESTO.**

La mayoría de las relaciones internacionales de los Estados sustentan de alguna forma de Teoría Dualista o la Teoría Monista, teorías que enfocan, pero que no resuelven la existencia de las relaciones entre Estados.

"De esta manera un planteamiento que probablemente solucione las controvertidas relaciones, y muy en especial, en la zona Norteamericana de Libre Comercio, es el supuestamente nuevo Derecho Mercantil Internacional". (70)

Siguiendo estas ideas, al orden jurídico mundial, no es un orden unitario, ni tampoco es una pirámide, sino es un sistema ternario, compuesto de tres estratos diferentes aunque coordinados entre sí; el Derecho Nacional, el Derecho Internacional Público y el Derecho Mercantil Internacional, cada uno con sus propias fuentes, ámbitos de competencia y órganos jurisdiccionales. Aplicando esta teoría en el TLCAN nos dará lo siguiente:

(70) Wítker, Jorge., El Tratado de Libre Comercio de América del Norte., Tomo I., México., U.N.A.M., I.I.J., 1993. Pág. 100.

El estrato nacional.- Tiene como fuente principal la Constitución, las demás leyes, la doctrina y las decisiones judiciales producidas en relación ellas. Su ámbito de competencia es territorial, ya que compete a las relaciones jurídicas acaecidas dentro del territorio de la República Mexicana, así como personal: relaciones entre mexicanos o mexicanos extranjeros que se encuentran dentro del territorio nacional. Rige tanto las relaciones entre particulares, como entre particulares y gobierno o relaciones entre los diversos órganos del gobierno. Sus órganos jurisdiccionales constituyen un sistema judicial, con distinción de jerarquía y competencias específicas por materia y territorio, cuya cabeza es la Suprema Corte de Justicia.

El estrato internacional.- tiene como fuente a el TLCAN y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Su ámbito de competencia tiene aplicación únicamente entre las partes del tratado y rige exclusivamente relaciones entre Estados. Sus órganos jurisdiccionales son los paneles binacionales y comités, teniendo como órgano supremo la Comisión de Libre Comercio que tiene facultad para resolver definitivamente cualquier controversia que surja entre las partes por motivos de la aplicación o interpretación del tratado.

El estrato del Derecho Mercantil Internacional su fuente primordial es un tratado internacional, que en nuestro caso en particular, es el TLCAN. Su ámbito de competencia, se aplica a particulares establecidos en los Estados miembros del TLCAN, así como organismos públicos cuando actúan con carácter de particular. Sus órganos jurisdiccionales son principalmente los tribunales arbitrales internacionales, cuyos laudos son ejecutables en los tres países como si fueran sentencias dictadas por un juez nacional. Estos tribunales ya están en la zona Norteamericana de Libre Comercio, tienen como fundamento la Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras.

Para ilustrar estos estratos elaboraremos el siguiente ejemplo: un importador mexicano contrata a un autotransporte mexicano que anuncia y ofrece sus servicios internacionales, en donde su respaldo es que sus unidades cumplen con las normas (físicas, mecánicas y de seguridad) exigidas en la Zona Norteamericana de Libre Comercio, para traer 300 refrigeradores de fabricación norteamericana de Kansas City, Estado de Missouri, a la ciudad de México, para comercialarlos en el mercado nacional. Los primeros 150

refrigeradores transportados en esta línea mexicana pasan la aduana internacional sin ningún problema y el importador los vende a los distribuidores nacionales. Los restantes 150 refrigeradores transportados son detenidos en la revisión interestatal de Tulsa City Estado de Oklahoma, porque el autotransportista no cumple con las normas de seguridad implementadas en dicho Estado; después de solucionar el problema, los refrigeradores son detenidos por segunda vez en la aduana internacional de Nuevo Laredo, Estado de Nuevo León, por no cumplir una norma mexicana de calidad, y el importador enfrenta problemas con los distribuidores que le exigen los otros refrigeradores.

En el ejemplo expuesto, existe vinculación de normas nacionales e internacionales que planteadas para su solución quedará de la siguiente manera:

Primero.- La situación sobre si la detención de los refrigeradores en la revisión interestatal de Tulsa Oklahoma es correcta o no, es un problema que debe resolverse conforme a las leyes del Estado Norteamericano.

Segundo.- El hecho sobre si la detención de los refrigeradores en la aduana de Nuevo León es correcta o no, es un problema que debe resolverse conforme a las leyes nacionales especialmente la Ley Aduanera y la Ley de Metrología y Normatización. El importador afectado podría pedir que la instancia administrativa correspondiente (Tribunal Fiscal de la Federación) juzgue si la decisión se hizo respetando las leyes nacionales aplicables. Pero como la decisión de detenerlos es una decisión de un órgano de gobierno mexicano y no del Estado, de acuerdo con la terminología del TLCAN (artículo 1006-I ) que afecta no sólo al importador mexicano, sino también al comerciante exterior de los Estados Unidos de Norteamérica, el gobierno norteamericano no podrá pedir que un panel arbitral juzgue si esta decisión del gobierno mexicano se ajustó al TLCAN.

En un principio es fundamental el derecho nacional, pues consiste en la aplicación de leyes nacionales a un particular asentado en territorio mexicano, se convierte en internacional en cuanto existe un tratado que obliga al Estado Mexicano a mantener una determinada política comercial y aduanera respecto de los demás firmantes. En la práctica la procedencia de uno u otro planteamiento dependerá de la decisión de los estados que son parte del tratado respecto de acudir o no a los medios de solución de controversias previsto en TLCAN, no olvidando que los particulares no tienen derecho a plantear a este tipo de controversias en el ámbito internacional.

Conforme al primer planteamiento la competencia corresponde al derecho nacional y sería resuelta en definitiva por la Suprema Corte de Justicia; conforme al Derecho Internacional sería resuelta definitivamente por un panel arbitral.

Tercero.- El problema de si el importador debe pagar o no la parte del precio de los refrigeradores al fabricante norteamericano; será competente el Derecho Mercantil Internacional por existir la compraventa entre mexicano y entre persona asentada en otro territorio nacional. Esto es porque la problemática es unipersonal y no afecta a todo un sector, obligaría a intervenir al Estado Mexicano como ente internacional.

Cuarto.- Finalmente las relaciones y responsabilidades del importador con los distribuidores, es un asunto de exclusiva competencia del derecho nacional.

Esta idea de considerar el orden jurídico como un sistema ternario contiene los tres estratos representamos mediante esta hipótesis, parece adecuada para explicar las transformaciones que necesariamente habrá de sufrir el derecho como consecuencia de los fenómenos de integración regional socioeconómica.

El Derecho Mercantil Internacional no tiene una jurisdicción propia de sí, pero la va adquiriendo en la medida que se generaliza el recurso al arbitraje comercial, con la ventaja de que las decisiones de los árbitros sí pueden imponerse coactivamente gracias al poder que los tribunales nacionales están obligado a dar a las sentencias.

Creemos que estos tres estratos jurídicos lograrán algún día, el grado de perfección entre ellos mismos, haciendo su centro de fundamentación, el sistema jurídico y la coordinación entre ellos.

### **3.4. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS (SECTORES Y OPERACIONES COMERCIALES PRIVADAS)**

Si tomamos en consideración que el primero de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y que servirá para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios, desde hace tiempo, tienen lugar entre éstas tres naciones,

además de proporcionar seguridad y confianza a inversionistas y exportadores sobre los intercambios que pueden realizar, ya que se detallan los plazos y modalidades de desgravación, así también se establecen reglas para determinar el origen de los productos y privilegiar los intercambios entre los tres signatarios del tratado. Por lo antes expuesto, unos de los objetivos más importantes del TLCAN los encontramos en los siguientes artículos.

El artículo 101 del TLCAN, establece: "que las partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio, establecerán una zona de libre comercio. Por su parte, el artículo 102 fracción e, nos establece; los objetivos del presente tratado, se desarrollarán en manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia; creando procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias".(71)

Si tomamos en consideración que en los últimos tres años se ha incrementado el comercio transfronterizo de servicios y mercancías; además de que "el TLCAN incluirá a 360 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto de seis millones de millones de dólares", (72) es y será sumamente importante en este instrumento, el procedimiento de solución de controversias.

Primero, antes de conocer el mencionado, es importante establecer dos principios, que las partes miembros del TLCAN, se comprometieron al momento de manifestar su consentimiento internacional y que son:

1.- El principio de cooperación.- Consistente en que las partes en todo momento procurarán llegar a un acuerdo mediante la cooperación y consultas, esforzándose siempre por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento.

2.- El principio de determinación.- Consistente en que el procedimiento de solución de controversias es aplicable única y exclusivamente a:

(71) Tratado de Libre Comercio de América del Norte., México., SECOFI., 1993., Pág. 7.

(72) Serra Puche, Jaime., Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte., México., Ed. Porrúa S.A., 1991., Pág. 160.

a).- Se aplicará a la prevención o la solución de todas las controversias entre las partes relativas a la aplicación o a la interpretación de este tratado.

b).- O en toda circunstancia en que una parte considere que una medida vigente o en proyecto de otra parte, es o podría ser incompatible con las obligaciones de este tratado o pudiera causar anulación o menoscabo.

En la solución de controversias, es importante que las partes determinen si la controversia es relativa a lo dispuesto al TLCAN o al GATT; antes de que una de las partes inicie un procedimiento de solución de controversia ante otra, notificará a la tercera parte su intención de hacerlo. Si respecto al asunto la tercera parte desea recurrir a el procedimiento, lo comunicará a las partes con el fin de convenir en un foro único. Cuando se desarrolle un procedimiento, en donde las partes lo traten de solucionar conforme a lo establecido al GATT y no logren resolver, éste, se solucionará según los lineamientos del TLCAN.

Después de conocer algunas medidas, el procedimiento de solución de controversias, que contempla el TLCAN, se da de la siguiente manera: México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá establecen la Comisión de Libre Comercio integrada por representantes de cada parte, en donde está comisión, deberá y podrá en forma prioritaria; resolver las controversias que pudieren surgir respecto a su interpretación o aplicación y solicitar la asesoría de los profesionales en determinada materia. La Comisión se reunirá por lo menos una vez al año en sesión ordinaria, establecerá un secretariado (oficinas) en cada parte, en donde cada una nombrará un secretario que será el funcionario responsable de su administración y gestión.

Antes de iniciar el procedimiento de solución de controversias en forma definitiva, la parte solicitante entregará por escrito, a su secretariado la necesidad de realizar consultas respecto de cualquier medida adoptada o en proyecto o respecto de cualquier otro asunto que considere pudiese afectar el funcionamiento de este tratado. Mediante las consultas previstas, las partes consultantes harán todo lo posible por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de cualquier asunto. Con ese propósito las partes consultantes:

a).- aportarán la información suficiente que permita un examen completo de la manera en que la medida adoptada o en proyecto, o cualquier otro asunto, podría afectar el funcionamiento de este tratado;

b).- darán a la información confidencial o reservada que se intercambie en las consultas, el mismo trato que el otorgado por las partes que la haya proporcionado; y

c).- procurar evitar cualquier solución que afecte desfavorablemente los intereses de cualquier otra parte conforme al Tratado.

Si a lo antes expuesto, si las partes no logran resolver un asunto; entonces podrá iniciarse el procedimiento de solución de controversias. Las partes consultantes podrán solicitar por escrito que se reúna la comisión, en la solicitud se mencionarán las medidas que sean objeto de las reclamaciones, así también se indicarán las disposiciones de este tratado que se consideren aplicables; salvo que decida otra cosa la Comisión, se reunirá en los 10 días siguientes a la entrega de la solicitud y se abocará sin demora a la solución de la controversia. De esta manera la Comisión podrá: a).- convocar asesores técnicos o crear los grupos de trabajo o expertos que considere necesario; b).- recurrir a los buenos oficios, la conciliación y la mediación, y c).- formular recomendaciones.

Cuando la Comisión se haya reunido conforme a lo establecido y el asunto no se hubiera resuelto dentro de 30 días posteriores a la reunión, la Comisión establecerá un panel arbitral, a menos que las partes contendientes acuerden otra cosa, el panel se integrará y desempeñará sus funciones en concordancia.

En cuanto a la integración del panel, cuando haya dos o más partes del procedimiento de integración será la siguiente:

a).- El panel se integrará por cinco miembros;

b).- Las partes contendientes procurarán acordar la designación del presidente del panel en los 15 días siguientes a la entrega de la solicitud de su integración. En caso de que las partes contendientes no logren llegar a un acuerdo en este periodo, la parte o partes del lado de la controversia seleccionarán en el plazo de 10 días un presidente escogido por sorteo que no sea ciudadano de dicha parte o partes.

c).- Dentro de los 15 días posteriores a la selección del presidente, la parte demandada seleccionará dos panelistas, cada una de los cuales será nacional de una de las partes

reclamantes. Las partes reclamantes seleccionarán dos panelistas que sean nacionales de la parte demandada.

El procedimiento a seguir, se desarrollará en base a las reglas de procedimientos, conforme a los siguiente principios:

a).- los procedimientos garantizarán como mínimo el derecho a una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar alegatos y réplicas por escrito; y

b).- las audiencias ante el panel, las deliberaciones y el informe preliminar, así como todos los escritos y las comunicaciones con el mismo, tendrán el carácter de confidenciales.

Ya integrado el panel y a menos que las partes contenidas acuerden otra cosa, dentro de los 20 días siguientes se examinará a la luz de las disposiciones aplicables del TLCAN, el asunto sometido a la Comisión, emitiendo las conclusiones, determinaciones y recomendaciones.

Antes que el panel emita su informe final existirá un informe preliminar que estará integrado por: los argumentos y comunicaciones presentadas por las partes, así como, cualquier información que hayan presentado los expertos, las conclusiones de hechos, la determinación sobre si la medida en cuestión es o puede ser incompatible con las obligaciones derivadas de este tratado, o es causa de anulación o menoscabo y sus recomendaciones, cuando las haya, para la solución de la controversia. Posteriormente el panel presentará a las partes contendientes el informe final en un plazo de 30 días a partir de la conclusión del informe preliminar.

En cuanto a el cumplimiento del informe final emitido por el panel, las partes contendientes convendrán en la solución de las controversias, la cual por lo regular, se ajustará a las determinaciones y recomendaciones de dicho panel. A falta de cumplimiento de la resolución dentro de los 30 días siguientes a la recepción del informe final, la parte reclamante podrá suspender la aplicación de los beneficios de efecto dentro del mismo sector o sectores que se vean afectados por la medida.

Este informe final emitido por el panel, encuadra en lo que siempre ha sido considerado el aspecto negativo del Derecho Internacional Público, o sea la falta de fuerza coercitiva o compulsiva; anteponiéndose muy seriamente, a los intereses de los miembros del TLCAN, "en donde a un futuro muy lejano lo que pretenden realizar es un mercado común que permita los flujos libres de factores y recursos, unificar sus monedas como en el caso de los países europeos y si es posible llegar a crear instituciones políticas comunes". (73)

El procedimiento anterior está encaminado a la solución de controversias entre Estados o sectores, pero con un mercado tan amplio, es lógico que surjan controversias entre: operaciones comerciales privadas, instancias judiciales y administrativas internas.

Cuando exista una interpretación en un procedimiento judicial, administrativo nacional u operaciones comerciales privadas, que se antepongan a la interpretación o aplicación del TLCAN. La parte afectada si lo considera podrá pedir la intervención de la Comisión; para que ésta a su vez, acuerde una respuesta adecuada. Cuando la Comisión no logre llegar a un acuerdo con una de las partes podrá someter su opinión al tribunal o al órgano administrativo nacional, para tratar de obtener una respuesta adecuada.

La única desventaja que puede presentar el procedimiento expuesto, es que de no lograr un acuerdo éste quedará sin solución definitiva, esto es porque, en nuestra opinión, se contradice el mismo tratado. Por un lado permite la aplicación de la norma nacional como complemento de la internacional y por el otro lado dice: "que ninguna de las partes podrá otorgarse derechos de acción en su legislación interna contra cualquiera de las partes, con fundamento en que una medida de otra parte es incompatible con este tratado". (74) Lo que en otras palabras es: "la Cláusula Calvo". (75) Si aplicamos el sentido intrínseco de nuestro documento supremo, expuesto por el artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracción primera.

### **3.5. DIFERENTES METODOS PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS.**

En materia de Tratados Comerciales modernos, el primer método de solución de controversias se refiere a un método de "consultas con declaración". (76) Conforme a este método, cuando una de las Partes en el Acuerdo considera que otra u otras han violado

(73) Serra Puche, Jaime., Ob. cit., Pág. 164.

(74) Artículo 2021., Tratado de Libre Comercio de América del Norte., SECOFI., 1993., Pág. 570.

(75) Estipulación pactada entre un extranjero y un gobierno, de acuerdo con la cual el mencionado conviene en no acudir al gobierno de su nacionalidad para que lo proteja en relación con cualquier conflicto que surja., Sorensen Max, Manuel., Manual de Derecho Internacional Público., 2a. reimpresión., México., Ed.F.C.E., 1981., Pág. 558.

(76) Pereznieto Castro, Leonel., El TLC una introducción., México., Ed.Mornte Alto S.A., 1994., Pág. 411.

un aspecto sustantivo del Acuerdo en su perjuicio, tiene derecho a convocar a una reunión con las demás contratantes y plantear su caso. Mediante este procedimiento los contratantes, a las que les fue planteada la solicitud, celebrarán consultas entre ellas para determinar si efectivamente hubo lesión en los intereses de la contratante que planteo el caso. Si la hay, entonces se procederá a establecer contacto con las otras contratantes demandadas proponiéndoles vías de solución.

El segundo método de solución de controversias es el establecido por el Tratado de Roma, el cual se constituyó en la Corte de Justicia de las Comunidades, otorgándole facultades a esta Corte para: interpretar cuestiones relativas a la competencia judicial y a la ejecución de sentencias en materias civil y comercial, siempre y cuando está interpretación le sea solicitada a dicha Corte por los tribunales de mayor jerarquía de los Estados.

Un tercer método de solución lo encontramos en el reciente Tratado entre México y Chile, por el que se prevé un sistema de solución de controversias más moderno y desarrollado.

Este procedimiento es de la siguiente manera: cuando un productor nacional considere que ha sido afectado por prácticas desleales en el comercio realizadas por un productor establecido en la otra parte del acuerdo, puede recurrir al Secretariado Nacional (que es la oficina de cada parte ante el acuerdo) para que éste, a su vez, presente la reclamación ante la oficina del Secretariado Nacional de la contraparte. A partir de la fecha en que esta oficina reciba la reclamación se inicia un plazo de 15 días para que el asunto se presente ante la Comisión Administradora del acuerdo. Esta apreciará en conciencia la controversia y podrá designar un mediador de entre una lista de expertos nombrados por la Comisión. Este mediador contará con un plazo de 30 días para avenir a las Partes en conflicto. En caso de que la controversia no pueda ser resuelta, la Comisión designará un grupo arbitral (panel) compuesto por dos árbitros de cada país, quienes, a su vez, nombrarán a un quinto árbitro no nacional de los Estados Parte. A partir de la integración del panel, éste contará con un plazo de 60 días para dictar su laudo, el cual no es susceptible de apelación. En caso de que el laudo no sea cumplido, podrá ser causa de que se suspenda la aplicación del acuerdo.

De lo expuesto y al comparar el actual TLCAN se comprende que nuestro instrumento, es un tratado de segunda generación en el sentido de que crea un sistema de solución de controversias basado en los principios del arbitraje comercial internacional sin constituir un aparato burocrático, cuestión que se presenta en el caso de los tratados de la Comunidad Económica Europea, que son de primera generación. Además de que de no existir una solución satisfactoria entre las Partes, no se suspende el instrumento, sino que sigue vigente, o sea es un TLCAN con ineptitud, debido a que no se ha podido relegar a un segundo plano la voluntad de los países miembros.

### **3.5.1 LOS METODOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL TLCAN.**

El sistema global de solución de controversias en el TLCAN es amplio y complejo por el número y diversidad de temas a que se refiere el propio tratado. Los métodos de solución son de diferente naturaleza, tipo y nivel. A continuación se hace una breve referencia a cada uno de ellos para concluir con los mecanismos de solución de controversias más importantes.

1.- Método de remisión a otros acuerdos internacionales.- Se trata de un método indirecto en la medida que el TLCAN no establece en forma directa cuál debe ser el mecanismo de solución a una controversia sino que remite a diversos acuerdos internacionales con su propio sistema de solución.

2.- Método de consultas.- Es el método más frecuente a lo largo del TLCAN y comparte diferentes modalidades. La más importante es la de consultas a través de comités que se reúnen a petición de una de las Partes Contratantes o de Comités que se reúnen periódicamente o bien, un método mixto. En dicho comités se plantearán desacuerdos y controversias que surjan en torno a un producto o servicio determinado y que, de común acuerdo los representantes de las Partes en el TLCAN buscarán las soluciones más convenientes.

3.- Mecanismos de solución de controversias. "Se trata del método más completo de los establecidos en el TLCAN para lograr solución a conflictos que se suscitan entre las partes. El procedimiento por regla definen el tipo de consentimiento que las Partes deben

manifestar para someterse a estos procedimientos y disposiciones complementarias para la integración de los paneles arbitrales, reglas para la designación de árbitros, para la acumulación de procedimientos notificación, documentación, sede, derecho aplicable, interpretación de los nexos, dictámenes de expertos, medidas provisionales de protección, laudo y su ejecución". (77)

Otro aspecto importante es el relativo al Derecho aplicable. De acuerdo a la naturaleza internacional de estos procedimientos de solución de diferencias y evitando que alguna de las legislaciones nacionales se aplique; el artículo 1131 del TLCAN nos define: "como derecho aplicable las normas del Tratado y, si estas fueran insuficientes, al Derecho Internacional".(78) Comprendiéndose, que no permite la aplicación del Derecho nacional encontrándose nuevamente el contrapunto.

Para finalizar este apartado haremos dos comentarios, sobre el porqué, el Estado mexicano no acepta plenamente el TLCAN.

Primero.- México no acepta someterse plenamente a los medios de solución de controversias previstos en el instrumento internacional, esto debido a la existencia de una gran carga histórica política reflejada en gran medida en la Cláusula Calvo; además que el TLCAN significa, en si mismo, un paso demasiado audaz en la posición tradicional de México en sus relaciones con Estados Unidos, que se vería agravada si, además, se modifican criterios tradicionales muy arraigados en diversos grupos de abogados, intelectuales y políticos de izquierda. Pero esto no quiere decir que en un futuro, cuando se empiecen a ver los beneficios económicos del TLCAN para México y la decisión gubernamental se fortalezca, la posición pueda cambiar de forma importante.

Segundo.- La política nacionalista del gobierno mexicano tuvo como su máxima expresión la promulgación el 9 de marzo de 1973 de la L.I.E. "en la cual se establecieron las condiciones en que debería admitirse la participación del capital extranjero en la economía del país, determinando requisitos legales y administrativos, que implicaban, en algunos casos gravosos compromisos y excesiva vigilancia".(79)

La Ley de Inversión Extranjera determinó como tope máximo para la inversión extranjera en el capital social de cualquier empresa mexicana el 49 por ciento, como

(77) Pereznieta Castro, Leonel., Ob. cit., Pág. 415.

(78) Artículo del TLCAN., Pág. 375.

(79) Oscar Ramos Garza., Los extranjeros y la propiedad territorial en México., México., Ed. Dofiscal., 1989., Pág. 166.

estrategia para la protección de la economía nacional. Este marco legislativo (protección artificial de la economía), respondió en su momento a las exigencias de un entorno económico internacional diferentes al que hoy existe, por tal es posible cambiar.

### **3.5.2. EFECTOS DE LOS METODOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.**

Como podrá apreciarse de la descripción general de los métodos y procedimientos para la solución de controversias en el TLCAN, se trata de medios modernos y ágiles, además que su estructura básica está derivada del arbitraje internacional que ha probado, a lo largo de los años, ser el mejor procedimiento para la solución de controversias derivadas del comercio entre los países. Asimismo, el sistema de paneles tiene la característica de ser un sistema supranacional en la medida de quienes lo inician y participan en él son los países Partes del Tratado, de esta característica se derivan consecuencias, que para el caso de México son novedosos.

En primer término, la jurisdicción de los paneles. El artículo 104 señala en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Corresponde a los tribunales de la federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afectan intereses particulares podrán conocer también a éstas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado".

Establece el principio de competencia exclusiva de los tribunales de la federación cuando se trate del cumplimiento y la aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano y en los que la federación sea parte. Aquí, la primera pregunta es: ¿la existencia de paneles de carácter supranacional es constitucional en la medida que opera una derogación competencial de los tribunales de la federación en beneficio de los paneles supranacionales?. La respuesta es no. Pero cabe hacer algunos comentarios:

a).- Si se sostiene que la competencia de los páneles deriva del cumplimiento y aplicación de un tratado internacional, en principio, la respuesta es que dicha competencia es inconstitucional, ya que el dispositivo del artículo 104, fracción I, claramente establece que la competencia es para los tribunales federales.

b).- Cuando se establece que se trata del cumplimiento y ejecución del TLCAN, es lógico que de su aplicación interna, provocará algunos conflictos o incluso un auto inconstitucional y entonces, serán los tribunales federales los que se deberán pronunciar sobre el particular.

c).- En nuestra opinión consideramos que los páneles se están aplicando inconstitucionalmente; ya que por su naturaleza éstos son supranacionales, o sea no son parte del Derecho nacional, además que son aceptados por los Estados al expresar su consentimiento internacional.

A continuación se manifiesta un ejemplo, para demostrar la complejidad que trae consigo el panel.

Se trata de una resolución definitiva emitida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por la que se lesiona el interés de un producto extranjero (estadounidense o canadiense). En este caso se trataría de un acto de autoridad mexicana que va a ser juzgado por un tribunal distinto a los previstos por el artículo 104, fracción I, de la Constitución, pero como la decisión de SECOFI está basada en una ley federal (Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución), en este caso, la competencia de los páneles será inconstitucional. Sin embargo, esta cuestión puede ser analizada desde dos perspectivas diferentes: la de reciprocidad y la de la materia.

1.- En cuanto a la reciprocidad, México acepta por el TLCAN que cuando un productor mexicano sea afectado en sus intereses por una resolución de autoridad estadounidense o canadiense, su controversia se resolverá en un foro supranacional, podrá por tanto, a la inversa aceptar que cuando la lesión a intereses sea a un productor de alguno de los países Parte del Tratado, también se dirimiera en ese mismo foro. Pero queda la duda en la medida de que, a pesar de la reciprocidad, el dispositivo del artículo 104, fracción I, es

claro al establecer que tratándose de leyes federales conozcan los tribunales de la Federación y no otras.

2.- Desde la materia, es una interpretación estricta del dispositivo Constitucional, en especial del, en cuestiones del orden mercantil y comercial.

Por lo que en principio no aplicaría el artículo 104, fracción I, y entonces es posible la competencia del panel. De este breve ejemplo podemos concluir que la cuestión de la competencia, en el caso específico de una resolución definitiva emitida por SECOFI y presentada a los paneles, no queda totalmente resuelta.

Veamos ahora otro aspecto no menos importante, e íntimamente vinculado al anterior. El panel dicta una resolución que no puede ser susceptible de apelación ante los tribunales internos. El artículo 1904.9 del TLCAN es claro en este sentido. Aquí cabe otra reflexión. Si el afectado con la resolución del panel es un productor mexicano, éste ya no tendrá ningún recurso interno, salvo el juicio de amparo, si considera que e está violando una garantía constitucional. El juicio de amparo también procedería en la medida en que el Tratado va en contra del artículo 15 de nuestro documento supremo que en su última parte establece que no se autoriza la celebración de tratados en los que se alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución. Este punto de vista tiene dos comentarios que en realidad no ha habido lesión de garantías en la medida en que al afectado se le abrió la posibilidad de recurrir a una instancia de apelación que fue el panel, en donde pudo probar y alegar todo lo que su derecho hubiese convenido y; segundo que el juicio de garantías establecido por la Constitución sólo es procedente cuando el acto reclamado es un acto de autoridad y, en este caso, el panel no es autoridad para los efectos del juicio de amparo.

De lo que se ha visto en este inciso, México difícilmente puede ratificar el TLCAN y acepte el inhibir a sus tribunales internos de la posible revisión de los paneles, a menos que reforme su Constitución. En este sentido caben tres cuestiones:

Primero.- México puede ratificar el TLCAN con una reserva y, en el momento oportuno, hacer la reforma constitucional;

Segundo.- "Ratificar tal como está el TLCAN, y esperar a cómo resuelven los tribunales de Estados Unidos esta cuestión específica, y de ahí sacar conclusiones". (80)

Tercero.- Una vez ratificado el Tratado o en el momento de su ratificación hacer las modificaciones legislativas e incluso constitucionales que despejen los posibles problemas que se han mencionado.

Como puede apreciarse, existen algunos problemas y efectos que pueden surgir de un instrumento internacional como el TLCAN que por naturaleza moderna plantea una amplia serie de cuestiones novedosas. Todas estas consideraciones a lo largo de este capítulo se presentan sólo a manera de hipótesis, como puntos de partida para la reflexión acerca de la problemática jurídica que derivará de la integración de México en economías regionales que rebasan el ámbito de las fronteras territoriales. Todavía hace falta mucha investigación y reflexión en torno a ello.

Pero se trata de una problemática a la que los juristas deben enfrentarse a fin de establecer reglas, jurisdicciones e instituciones, extraídos del siempre rico acervo de la ciencia jurídica, que permita que las nuevas relaciones entre gobiernos y entre particulares (personas) pertenecientes a sistemas de economía globalizada se desarrollen en los términos y condiciones de justicia posible.

(80) La doctrina estadounidense ha planteado problemas similares en el caso, resolviendo que los paneles no son contrarios a su legislación, esto es debido a la cláusula del abuelo; para mejor información consultar Christenson G. A. y Kimbely G., *Constitutionality of Binational Panel Review in Canada-Vs.*

**CAPITULO III.**

**LA TECNICA JURIDICA Y EL AUTOTRANSPORTE DE  
CARGA**

## 1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOCIALES.

La sociedad es sabidamente, una forma de vida natural y necesaria al hombre en la cual se requiere un ajuste de las funciones y de las actividades de cada individuo, para hacer posible la convivencia evitando conflictos jurídicos, políticos y económicos. Así, la función del Estado mexicano ante los problemas que suscita la prevención y la represión de los delitos se manifiesta por la adopción de previsiones genéricas, de observancia general, contenidas en las leyes escritas que tienden a regular la conducta de los hombres. En el desarrollo de estas relaciones existe una actividad coordinada de causas a efectos como resultado de las necesidades de la vida en común. La necesidad es la ley.

El transporte por carretera es una materia que requiere regulaciones internacionales no sólo dentro de cada uno de los principales continentes, sino también a escala mundial si se toma en cuenta que éste tiene un carácter ampliamente social, además de las peculiaridades que introduce en la práctica jurídica, en ramas del Derecho Público o Privado, lo que ha motivado que se habla de la autonomía del mismo.

Si tomamos en cuenta la ubicación de los recursos naturales, el traslado para su transformación, producción y su consumo final, observaremos que diariamente llegan a las poblaciones de importancia camiones cargados de distintos productos, que han tenido como punto de partida lugares nacionales o internacionales, con un promedio de recorrido nacional de más de 400 kilómetros y 1880 kilómetros en el recorrido internacional. Estos vehículos para evitar el retorno en vacío ofrecen sus servicios libremente, sin garantía, ni formalidades de ninguna clase, además de ofrecer un precio menor que el autorizado en la tarifa oficial; es ese autotransporte que se dice filibustero, que actúa supuestamente al margen de la ley y que en la mayoría de los casos, es realizado por el dueño de la unidad,

el operador y el "cargador".(81) A este tipo de transporte en la actividad diaria se le conoce como encargo de transporte.C

Para controlar este tipo de conducta ilícita, perjudicial a las empresas de autotransportes que actúan dentro del marco legal establecido así, como para proteger a los mismos usuarios de esta clase de transporte y de la sociedad en general, el Estado mexicano deberá dictar leyes de "fondo o substanciales"(82), que permitan elevar la función que desempeña la Ciencia del Derecho Penal.

Para saber los motivos del delito de encargo de transporte, es necesario conocer algunos conceptos que más adelante nos permitirán su adecuación. Así, por fuente del derecho según Dupesquier es: "el sitio de donde ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho".(83)

En el concepto jurídico expuesto, encontramos tres acepciones: se habla de fuentes formales, reales e históricas; entendiendo como fuentes formales el proceso histórico de manifestación de las normas jurídicas, mediante las cuales se concreta la regla jurídica y se señala su forma, en otras palabras son los modos o medios por los cuales se nos permite conocer las normas jurídicas.

Como fuentes reales entendemos al conjunto de razones determinantes del contenido de las normas jurídicas; esto es, las razones, causas, motivos de conveniencia social que tomamos en cuenta por el legislador en un momento histórico dado y en un determinado lugar constituye la materia misma de la ley. Y como fuentes históricas a los medios materiales que nos permiten conocer el derecho, vigente en el pasado y consiste en los libros, documentos, etc., siempre que tenga en su texto una ley.

Conforme a nuestro sistema jurídico positivo nacional, son fuente de las obligaciones jurídicas: la costumbre, el contrato, la ley, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, el acto ilícito, la jurisprudencia y el tratado. Ahora, que conocemos cuales son las fuentes del derecho en términos generales, pasaremos a estudiar sólo aquellas que tienen relación con este nuevo delito.

(81) Persona física o moral que solicita al porteador el transporte, constituyéndose como el segundo elemento personal del contrato

(82) Leyes que describen y fijan las sanciones o medidas de seguridad., González Bustamante, Juan José, Derecho Procesal Penal, 9a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1988., Pág. 4.

(83) Castellano Fernando., Lineamientos Elementales de Derecho Penal 24a. Ed., México., Ed. Porrúa S.A., 1991., Pág. 5

Primeramente la costumbre, entendida como el modo originario de manifestación de la voluntad social, creada e impuesta por el uso social espontáneo de las necesidades, acompañada por la repetición constante de ciertos actos nacionales e internacionales. Otra fuente es el acto ilícito, entendido como las acciones prohibidas por la ley. Esta ilicitud puede ser: pena, civil, mercantil, administrativa, fiscal, laboral, internacional, etc., que en nuestro delito en particular sólo existirá cuando éste sea incorporado al Código Penal, es especial al título quinto referente a: Delitos en materia de vías de comunicación y de correspondencia.

Las clases y el número de las fuentes del derecho dependen del carácter y del grado de desarrollo y organización de cada comunidad así, el delito de encargo de transporte, tendrá desde nuestro particular punto de vista a diferentes manifestaciones o motivos (fuentes reales), que el legislador debe primero conocer, para después analizarlos y si los considera fundamentales, los eleve a proyecto de ley para su discusión y en su caso, la aprobación.

Estos motivos son los siguientes:

1.- Si tomamos en cuenta lo establecido por los artículos 83 y 110 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, podemos determinar que: "los autotransportistas de los servicios de pasaje, turismo y carga, deberán contratar un seguro que ampare los daños que puedan ocasionarse a terceros en sus bienes y personas, vías generales de comunicación y cualquier otro daño que pudiera generarse por el vehículo en caso de accidente. Por su parte el artículo 110 establece: el seguro deberá amparar el traslado de la carga desde el momento en que salga de las instalaciones del expedidor o generador hasta que se reciba en las instalaciones señaladas como destino final".(84)

De lo expuesto en los artículos anteriores podemos observar que la ley obliga al porteador a contar con seguro imprescindible por cualquier servicio que presta, pero éste lo maneja en forma dolosa, cuando el cargador requiere de sus servicios argumentando que si el traslado de las mercancías es asegurado, el monto del transporte se incrementará, además de que el seguro correrá por cuenta del cargador, lo que determina que éste

(84) Ley de Vías Generales de Comunicación., 26a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1996., Págs. 156 y 225.

acepte la tarifa impuesta por el porteador, propiciando la impropiedad en caso de accidente ya que así lo aceptó el cargador por desconocimiento.

2.- El transporte por carretera de mercancías de carga fraccionada propicia nuevamente el ilícito en proyecto, toda vez que el porteador alega que el seguro de mercancías fraccionadas (pocas cosas), no es económicamente rentable para él, ni para la compañía aseguradora. De esta manera muchas empresas imponen a sus clientes condiciones que pretenden ser liberadoras de responsabilidad por los accidentes que sufran los géneros objeto del transporte o cuando más reduciendo aquélla a términos tan mínimos que bien puede decirse que equivalen a una casi total exención de responsabilidad.

3.- Con la apertura comercial internacional de México (TLCAN), las importaciones de mercancías se han incrementado en contraste a las exportaciones, lo que está propiciando que las unidades con matrícula extranjera que han tenido como destino un consignatario nacional y para evitar el retorno de éstas unidades en vacío, a sus respectivos territorios, ofrecen su servicio libremente a cargadores nacionales con precios muy por debajo de las tarifas oficiales, argumentando que para ellos si es costeable, esto es porque, a pesar de ser el mismo tipo de unidades en los tres países, su precio en el mercado Canadiense y Norteamericano es de 30 mil dólares ó 240 mil pesos, además, de ofrecer un menor costo de operación, mantenimiento y crédito rápido y accesible para su adquisición; en contraste, en el mercado nacional se vende más caro (45 mil dólares ó 350 mil pesos), además de que es muy difícil la obtención de crédito; lo que les permite brindar tarifas competitivas quebrando con ello a los transportistas mexicanos y propiciando el ilícito en proyecto.

4.- El transporte nacional se encuentra afectado, por las Compañías de Seguros, que se han dedicado a lucrar con el transporte, cobran fuertes cantidades de dinero, por el costo de sus pólizas y siempre están buscando la manera de no pagar, cuando hay siniestro, llámese robo o accidente, pretenden cuando el asegurado no sabe defenderse, defraudarlo, le quieren pagar de menos y si hay colisión, daños materiales, instalan partes usadas, poniéndolas como si fueran nuevas, engañan al cliente en complicidad de los talleres donde se reparan los vehículos, en sus pólizas, las cláusulas vienen letras muy

chicas, para que el cliente no las pueda leer, además, si tomamos en cuenta al incremento sistemático de los precios de los combustibles y los aumentos de los peajes en las autopistas, propicia que los autotransportistas nacionales se arriesgan a efectuar el transporte sin seguro, con precios muy por debajo del oficial, además, de no extender carta de porte, con el objeto de evadir e evitar el excesivo pago de impuestos federales. Por su parte, el autotransportista internacional se arriesga de la misma manera con la salvedad que aquí se está afectando la economía nacional.

5.- Los efectos del Tratado de Libre Comercio no serán todos positivos y agradables; un peligro muy real es que se acentúa el desequilibrio interregional en los niveles de desarrollo económico y se agudizan los flujos delictivos forzados por la falta de oportunidades de empleo remunerativo en determinadas regiones, especialmente en el sur del país.

6.- La dificultad y el burocratismo para obtener una concesión o permiso hace que algunos autotransportistas piratas estén dispuestos a ceder una parte de sus ingresos, además de cobrar un 30 por ciento menos que la tarifa oficial de los usuarios, a cambio del uso de una concesión del autotransporte público de carga regular o ser incluido en el rol de carga o si éste no existe, por el derecho de cargar y descargar en algunas centrales de servicio de carga.

7.- Si tomamos en cuenta a lo establecido por el artículo 57, fracción I, de la Ley de Vías Generales de Comunicación en donde establece: "que las empresas estarán obligadas a aplicar las tarifas sin variación alguna. Quedan en consecuencia prohibidos; todos los actos o contratos por los que se concede directa o indirectamente a una o más personas, ya sea condiciones distintas de las que ésta establece. Además, de lo establecido por el artículo 527 de la misma ley. La expedición o aplicación de horarios, tarifas y demás documentos relacionados con el público, que no hayan sido previamente aprobados por la Secretaría de Comunicaciones, se castigará con multa de cien a mil pesos por cada infracción".(85) De lo expuesto en los artículos anteriores podemos comprender que estos actos sólo recae una multa administrativa pequeña además, hasta que tenga lugar el procedimiento establecido por la S.C.T. caracterizado por ser largo, tedioso y costoso, lo que propicia que los cargadores deserten de buscar justicias.

(85) Ley de Vías Generales de Comunicación., Págs. 27 y 61.

8.- No existe una política de transporte internacional conjunta con la política nacional de cada país miembro del TLCAN, además de la falta de reglamentos para los servicios de carga a nivel internacional, propiciará que esta conducta se incremente.

9.- Ya se ha hecho costumbre, que los cargadores manifiesten un menor valor o cantidad de los géneros objeto del transporte a los porteadores, esto con el fin de beneficio mutuo, además de que los porteadores carguen o descarguen mercancías fuera de las terminales de carga o instalaciones de la empresa autorizada.

Si tomamos en cuenta que la sociedad mexicana se desarrolla inmersa en una gran variedad de problemas jurídicos y que algunos de éstos son muy pocamente tratados para su solución; por tal consideramos prudente desde nuestro particular punto de vista, que los expuestos motivos nos permiten tener una visión de la importancia y exigencia que representa para la Sociedad mexicana regular este tipo de conducta, sosteniendo que si no se toma en cuenta el delito de encargo de transporte, por parte del Estado, no podemos hablar de una verdadera protección, por lo tanto siempre será objeto de reproche social su repercusión en el ámbito social del progreso de México.

### **1.1. EL DELITO DE ENCARGO DE TRANSPORTE.**

El Estado, como sujeto de la potestad penal, está facultado para imponer la pena que restablece el orden jurídico. A él corresponde el llamado Derecho Penal Subjetivo o *ius puniendi*, fundado en la necesidad de la sociedad misma de reprimir los actos que revelan mayor disvalor jurídico-social. Como sujeto de la Soberanía, el Estado es el titular de la potestad de imperio, de la cual se desprende la facultad de acuñar los delitos y fijar las penas. Existiendo teorías que nos tratan de explicar el por qué de está facultad y que en términos generales son las siguientes:

**Teorías Contractualistas.**- Par los contractualistas las facultades jurídicas del Estado emanan de un contrato social, sustentado en que, para asegurar la protección, el principio de conservación del orden social se crea la sociedad política obligando a los hombres a reunirse y a sostener su voluntad a determinadas leyes o normas de conducta.

Teorías organicistas.- Estas doctrinas equiparan la sociedad a un ser animal y a los ciudadanos a las cédulas que lo constituyen. Así, Garofalo, afirma que del mismo modo que el todo el organismo reacciona contra la violación de las leyes que regulan sus funciones naturales, en toda asociación sucede lo mismo; Ferri concluye que la penalidad no es más que una desasimilación artificial de los elementos nocivos.

Teorías jurídicas.- Las teorías jurídicas consideran al Estado como la esencia misma del derecho, y es la propia necesidad de sometimiento a un orden jurídico lo que le da su razón de ser'.(86)

Al tomar en cuenta a las teorías expuestas, podemos comprender que para el ilícito en proyecto (encargo de transporte), sea considerado como delito, es imprescindible que el legislador le de el carácter de delito, ya que de no hacerlo no se cumple con los dogmas penales "nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege".(87) El principio nullum crimen sine lege debe ser considerado en tres aspectos, a saber; el de la exclusividad; el de la irretroactividad; el de la prohibición de la analogía. Por el primero, sólo la ley puede crear delitos; por el segundo, la ley que crea el delito ha de tener vigencia anterior al hecho amenazado con pena; por el tercero, la ley debe prever las acciones punibles con límites claros y definidos, entregada así el instrumento eficaz para evitar la aplicación analógica de la ley. Y por parte del dogma nulla poena sine lege, debe ser considerado bajo tres funciones distintas:

a) Nulla poena sine lege praevia (ninguna pena sin ley penal previamente promulgada). Este principio supone la prohibición de la retroactividad de nuevas y más severas leyes penales.

b) Nulla poena sine lege scripta (ninguna pena sin ley penal escrita). Prohíbe el derecho consuetudinario y su aplicación en el ámbito penal, para la creación o agravación de tipos.

c) Nulla poena sine lege stricta (ninguna pena sin mandato expreso-textual de la ley). Esta función persigue limitar la aplicación de la ley en la medida en que es rechazada la analogía; también aquí se impone la ley penal que describe y de incomunicabilidad a los tipos penales.

(86) Fontan Balestra, Carlos., Derecho Penal, Introducción y Parte General., 13a. Ed., Argentina., Ed Abeledo Perrot., Pág. 94 y siguientes.

(87) Castellanos, Fernando., Ob. cit., Pág. 80.

Si aplicamos los fines jurídicos expuestos, a la automatización de la conducta mencionada, obtendremos el siguiente tipo penal, que responde a el nombre de: Encargo de Transporte, que expresado con todos sus elementos descriptivos (forma objetiva), quedará de la siguiente manera: Comete al delito de Encargo de Transporte, el o los autotransportistas que se comprometan o transporten, cualquier género objeto de mercancías, por un precio más bajo que el oficial, aplicándoseles prisión de uno a tres años o multa de acuerdo al móvil del lucro.

De esta definición es necesario hacer la interpretación doctrinal y del significado particular de las palabras empleadas, lo que nos permitirá establecer su alcance. Así, tendremos:

A.- Cuando nos referimos a: Comete el delito de Encargo de Transporte, el o los autotransportistas, se abarca uno de los elementos personales del contrato de transporte, el porteador que puede ser bien, una más personas físicas o morales (nacionales o internacionales) cualquiera que sea su objeto, sea comerciante el porteador o se dedique habitualmente a verificar transportes para el público. Se hace referencia a personas internacionales físicas y morales, debido al alto grado de intercambio comercial que acontece por el TLCAN; además se toma en cuenta, que actualmente los concesionarios o permisionarios que explotan vías generales de comunicación y medios de transporte podrán explotar sus líneas en combinación con otra u otras empresas extranjeras.

B.- Al referirnos que: se comprometen o transporten, se tomó en cuenta lo expuesto, por el libro cuarto de las obligaciones, en especial a el artículo 1792 del Código Civil en donde se establece: "que convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones y los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos(88), que en nuestro caso en especial es la carta de porte, cumpliéndose con el principio de libertad constitucional, en la que cada uno se obliga en la medida y términos que aparezca que quiso obligarse.

C.- Cuando en el tipo penal establecimos, cualquier género objeto de mercancías, se abarca los dos grandes tipos de carga: carga general y carga especializada. Entendiendo la primera como: el traslado de todo tipo de mercancías por los caminos de jurisdicción

federal, siempre que lo permitan las características y especificaciones de los vehículos y el servicio de carga especializada comprenderá el transporte de materiales, residuos, remanentes y desechos peligrosos, objetos voluminosos o de gran peso, fondos y valores, grúas industriales y automóviles sin rodar en vehículos tipo góndola.

D.- Partiendo de que en una sociedad debe existir una división de la tierra, capital y trabajo. Y para fomentar el uso especializado de estos tres elementos, es necesario la intervención del transporte y las comunicaciones, reguladas a través de tarifas, de esta manera, las mismas serán propuestas por las empresas del autotransporte de carga y sometidas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien las aprobará siempre que se observe una ganancia justa por quien presta el servicio y un pago justo por quien lo solicita. Pero ha sucedido que debido a la carestía de la vida y la pérdida del poder adquisitivo del dinero ha hecho que el traslado de mercancías disminuya considerablemente, orillando a los porteadores a ofrecer su servicio, con un precio más bajo que el oficial convirtiéndose en sujetos activos del ilícito; por tal creemos que es acertada la prohibición de ofrecer una tarifa menor a la reconocida, toda vez que lo que se busca es: evitar la competencia desleal, la evasión fiscal y un equilibrio económico nacional e internacional de la ley de la oferta y demanda.

E.- Cuando nos aludimos a la parte última del tipo penal estableciendo: prisión de un año a tres años o multa de acuerdo a el móvil del lucro, nos estamos refiriendo a la pena, que en este caso es pena alternativa.

Comúnmente se ha considerado a la pena como un mal que se impone a quienes han cometido un delito. Desde esta perspectiva existen infinidad de definiciones, sobre la misma, al respecto nosotros sólo señalaremos algunas. Para "C. Bernaldo de Quiros la pena es la reacción social jurídicamente organizada contra el delito".(89) Para "Eugenio Cuello Calón es el sufrimiento impuesto por el Estado en ejercicio de una sentencia al culpable de una infracción penal".(90) Para Maggiore, la define como "un mal conminado e infringido al reo dentro de las formas legales como retribución del mal del delito para reintegrar el orden jurídico injuriado".(91)

Por las definiciones expuestas comprendemos que la pena tiene dos fines. la seguridad jurídica y la defensa social. En la seguridad jurídica, la pena tiene efecto sobre la

(89) Castellanos, Fernando., Ob. cit., Pág. 317.

(90) Idem. Pág. 318.

(91) Fontan Balestra, Carlos., Ob. Cit., Pág. 598.

comunidad jurídica, como prevención general, es decir, para los que no han delinquido no lo hagan, y en la defensa social, la pena tiene efecto sobre el delincuente para que no vuelva a delinquir, esto es como prevención especial.

De esta manera, el parámetro que contempla nuestro tipo penal en proyecto (un año a tres años de privación de la libertad corporal), está sustentado en que la conducta realizada no es agravada (alevosía, premeditación, traición o ventaja), toda vez que su realización es casuística en la mayoría de los casos, además de ser un tipo penal con un bien jurídico protegido menor, en relación con otros tipos penales como: homicidio, violación, rebelión, etc.. Por tal concluimos que la penalidad debe ser menor, si tomamos en cuenta los valores de conciencia colectiva (justicia, seguridad y bienestar social).

En cuanto a la expresión o multa de acuerdo al móvil del lucro. Se adopta la pena de multa como alternativa de las penas privativas de la libertad de corta duración a las que se considera inconvenientes, al mismo tiempo que se le ve como castigo apropiado para algunos delitos de lucro. Se juzga que la multa es apta para reemplazar a las penas privativas de libertad en los delincuentes primarios evitando así su contacto con otros delincuentes avanzados.

El sistema que generalmente se ha adoptado para establecer el monto de la multa es el de determinar topes máximos y mínimos dentro de los cuales debe jugar el arbitro judicial, escalas que se fijan en la parte general o en las penas correspondientes a cada delito en particular. Este último, es el sistema adoptado por el Código Penal mexicano.

Dentro de este orden de ideas hemos perseguido ir más allá, propiciando la supresión del límite máximo, de tal modo que el logro de la proporción a las peculiaridades de fortuna del sujeto activo, alcance el máximo de flexibilidad, si tomamos en cuenta que según la fortuna del condenado, la multa puede significar para él un desembolso sin importancia alguna o bien una erogación que afecte sensiblemente su patrimonio. Y con ello, la posibilidad por parte de la segunda situación de no poder pagar la multa, y en consecuencia debe sufrir por ello pena de encierro. Es pues, una pena que concede privilegios a los pudientes, y en los de falta de recursos económicos, la pena se convierte en agravio no sólo de carácter personal, pues en la mayoría de los casos afecta a la familia del

condenado por la disminución de sus bienes. De esta manera creemos que es acertada la supresión del límite máximo, ya que permitirá propiciar la pena a las posibilidades económicas de quien debe sufrirlas, de modo que todos la sientan por igual.

## **1.2. EN BASE A LOS ELEMENTOS DEL DELITO.**

Conscientes que numerosos penalistas han pretendido elaborar una definición filosófica del delito con validez universal; una definición fincada en elementos intrínsecos e inmutables, pero vanos han sido los esfuerzos desplegados y orientados a tal finalidad, "pues hallándose la noción del delito en íntima conexión con la vida social y jurídica de cada pueblo y cada siglo, aquella ha de seguir forzosamente los cambios de éstos, y por consiguiente es muy posible que lo penado ayer como delito se considere hoy como lícito y viceversa. Es pues inútil buscar una noción del delito en sí".(92)

Así, como no existe una definición uniforme de delito, tampoco existe claridad entre los penalistas respecto a la catalogación de los elementos estimados como esenciales (indispensables) para la configuración del delito, por tal, este proyecto estará basado en una concepción heptatónica cuyo principal exponente es Jiménez de Asúa. Utilizaremos la teoría heptatónica no porque contenga más elementos (Conducta, Típica, Antijurídica, Culpable, Condiciones Objetivas de Punibilidad, Punible y Pena), sino que estamos conscientes que nuestro delito en proyecto será sometido a severas y profundas críticas, por parte de los estudiosos del derecho, además que es el criterio adoptado por el Derecho Positivo Penal Mexicano, permitiéndonos tener una sustentación amplia de los elementos que integran el delito de Encargo de Transporte cumpliéndose con los caracteres que la ley penal debe revestir en cuanto es fuente de cognición.

Jiménez de Asúa agrupa los caracteres de la ley penal sobre la base de las siguientes notas esenciales:

a.- ser exclusiva, puesto que sólo ella crea delitos y establece sanciones.

b.- ser obligatoria, ya que todos han de acatarla, tanto el particular como el funcionario y los órganos del Estado.

c.- ser igualitaria, ya que la Carta Magna proclama la igualdad de todos los habitantes ante la ley, y

d.- ser constitucional, desde que la ley inconstitucional se excluye para el caso concreto".(93)

Por lo tanto, si consideramos los criterios antes expuestos y la teoría heptatómica, y es precisamente la que se va a abordar en este trabajo, teniendo como marco de referencia el delito de Encargo de Transporte, nuestra hipótesis quedará desarrollada de la siguiente manera.

Los elementos positivos enunciados en párrafos anteriores, hacen que se integre el delito. En cambio, la ausencia de alguno de ellos, es motivo suficiente para considerar que no hay delito, en sentido estricto.

A continuación -en la medida de lo posible- trataremos de profundizar sobre cada elemento, adecuándolo al delito de Encargo de Transporte, que a la letra nos dice: comete el delito de Encargo de Transporte el o los autotransportistas que se comprometan o transporten cualquier género o mercancías, por un precio más bajo que el oficial, aplicándoles prisión de uno a tres años o multa de acuerdo a el móvil del lucro.

## **1.- CONDUCTA**

### **a.- Elemento Positivo.**

Si a la conducta se le ha llamado de muchas maneras: acción, acto, actividad, acontecimiento, acaecimiento, evento, etc.. "Sin embargo el término tradicional es el de conducta que consiste en el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito"(94), de tal concepto se desprende que el comportamiento positivo es un hacer y el negativo es un dejar de hacer. De ahí que un sector de la doctrina se haya encargado de señalar que la conducta del agente activo del delito puede ser de acción u omisión.

(93) Jiménez de Asúa, Luis., Tratado de Derecho Penal., Tomo II., 3a Ed., Argentina., Ed. Loseda., 1965., Pág. 615.

(94) Castellanos, Fernando., Ob. cit., pág. 149.

Los delitos de acción se cometen mediante un comportamiento positivo, violando una ley prohibitiva, como en el caso del delito robo, en donde el agente decide apoderarse de una cosa que no es suya.

En los delitos de omisión, el agente se abstiene de ejecutar algo ordenado por la ley, violando una ley dispositiva. Estos delitos se dividen en: delitos de simple omisión o de comisión por omisión, llamados también de omisión impropia.

En los delitos de simple omisión, el agente deja de hacer algo que la ley ordena, como en el caso de la fracción IV del artículo 400 del Código Penal, que impone a todos la obligación de auxiliar a las autoridades para la averiguación de los delitos o para la persecución de los delincuentes. El hecho de omitir tal conducta trae un resultado jurídico o formal.

En los delitos de comisión por omisión, el agente decide no actuar y por esa inacción se produce un resultado material, como en el caso de la madre que con el deliberado propósito de que su hijo recién nacido muera, deja de proporcionarle alimentos. Aquí se viola una ley dispositiva y prohibitiva.

Visto lo anterior, el delito de Encargo de Transporte, es un delito de acción, pues el sujeto activo, se compromete o transporta, cualquier género objeto de mercancías, por un precio más bajo que el oficial, violando una ley prohibitiva, que en este caso en particular es el artículo 57 de la fracción I, de la Ley de Vías generales de Comunicación. Por lo que, este delito no admite las otras dos formas de comisión.

#### b.- Elemento Negativo.

El aspecto o elemento negativo de la conducta, es precisamente la ausencia de conducta o falta del elemento material del delito, que puede surgir a través de la abstención del hecho delictuoso, de una *Vis Maior*, de una *Vis Absoluta*, de un movimiento reflejo, del sueño, del sonambulismo o del hipnotismo.

La ausencia de conducta no puede darse sin lugar a dudas a través de la *Vis Absoluta*, toda vez que no existe el empleo de fuerza física humana e irresistible, ya que por lo común existe acuerdo mutuo entre el que presta el servicio y el que lo solicita.

Por lo que hace al sueño, sonambulismo o hipnotismo, considero que sería muy difícil que operaran en este delito.

De plano no se puede dar la Vis Maior, ni el movimiento reflejo, pues la propia naturaleza de estos hechos jurídicos no son viables para el delito de Encargo de Transporte, en donde la principal característica es la aparición de la conducta humana y no natural.

## 2.- TIPICIDAD

### a.- Elemento Positivo.

Porte Petit cita diferentes conceptos de tipicidad que han emitido algunos autores y de los cuales señalaremos el siguiente. "La tipicidad consiste en esa cualidad o característica de la conducta punible de ajustarse o adecuarse a la descripción formulada en los tipos de ley penal".(95)

En este delito cuando la conducta del agente se encuadra al tipo hay tipicidad.

### b.- Elemento Negativo.

Las causas de atipicidad, surgen en el momento mismo, que no se encuadra la conducta al tipo; es decir que falta algún elemento del delito.

En consecuencia, habría atipicidad si faltara alguno de los elementos del delito de Encargo de Transporte y que son:

a.- Cuando el o lo porteadores no se comprometan o no transporten, cualquier género objeto de mercancías.

b.- Cuando cualquier género objeto de mercancías sea propio.

c.- Cuando el precio, para el transporte sea el oficial.

(95) Porte Petit Candaudap, Celestino., Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal., 14a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A. 1991., Pág. 332.

### 3.- ANTIJURICIDAD

#### a.- Elemento Positivo.

"Comúnmente se acepta como antijurídico, lo contrario al Derecho o la violación del valor o bien protegido a que se contrae el tipo respectivo".(96)

De la definición anterior, se desprende que la Antijuricidad admite juicios de valor, para saber si la conducta se adecúa o no a derecho.

#### b.- Elemento Negativo.

Este elemento se da a través de las Causas de Justificación contempladas en el artículo 15 fracciones III, IV, VII y VIII respectivamente del Código Penal, que se refiere a la Legítima Defensa, al Estado de Necesidad, al Cumplimiento de un Deber, Ejercicio de un Derecho, de la Obediencia jerárquica y al Impedimento Legítimo.

Sobre estas Causas de Justificación, existe jurisprudencia firme que establece:

Legítima defensa, existencia de la...

Para que la legítima defensa se configure se necesita que la acción repulsiva del agente se ejercite contemporáneamente a la agresión actual y al peligro inminente que lo motiven.

Estado de necesidad, excluyente de...

El estado de necesidad como exculpante presupone un conflicto de intereses jurídicamente tutelados que impone el sacrificio de uno para que pueda subsistir el otro.

Cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho, naturaleza de las excluyentes de...

Para que la causa de justificación relativa al cumplimiento de un deber o al ejercicio de un derecho produzca sus efectos excluyentes de responsabilidad penal, es necesario que los deberes y derechos estén consignados en la ley.

(96) Castellanos, Fernando., Ob. cit., Pág. 178.

### Obediencia a un superior legítimo, excluyente de...

Cuando el cumplimiento de la orden del superior legítimo implique la ejecución de actos que en forma notoria constituyen delito, la obediencia del inferior jerárquico no exime a éste de responsabilidad penal, en razón de que aquélla sólo constituye la causa de justificación prevista en la ley como excluyente de responsabilidad, cuando la dependencia jerárquica entre el superior que manda y el inferior que obedece sea de carácter oficial.

Por lo que hace al impedimento legítimo en donde el sujeto puede contravenir lo dispuesto en una ley, dejando de hacer lo que manda, tenemos el caso del artículo 400 del Código Penal relativo al delito de encubrimiento, en donde los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines, el cónyuge, la concubina, el concubino y, parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado, y por afinidad hasta el segundo, así como, los que estén ligados con el delincuente por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad derivados de motivos nobles, pueden ocultar al responsable de un delito y no prestar auxilio para la investigación o persecución.

Relacionado el tipo penal de Encargo de Transporte, con las Causas de Justificación citadas, consideramos que solamente puede operar el estado de necesidad, cuando existan casos de calamidad pública o peligro inminente para la economía nacional, pero siempre que el Gobierno Federal, lo determine o que por naturaleza lo establezca.

## **4.- IMPUTABILIDAD**

### A.- Elemento Positivo.

La imputabilidad es la capacidad de entender y de querer. De lo anterior, se desprende que para que se dé este elemento en el delito de Encargo de Transporte es necesario que el sujeto o sujetos activos posean estas características, o sea, la capacidad de autodeterminarse para llevar a cabo conductas antijurídicas.

### b.- Elemento negativo.

Este aspecto o elemento se le conoce como inimputabilidad. Son causas de inimputabilidad: el trastorno mental, el miedo grave, temor fundado y la minoría de edad.

Nuestra ley penal en su artículo 15 las contempla como Excluyentes de Responsabilidad, considerando que operan en el delito de Encargo de Transporte, por los siguientes casos:

a.- Cuando el sujeto activo o sujetos, se encuentren trastornados de sus facultades mentales.

b.- Cuando el o los portadores, se comprometan o transporten cualquier género de mercancías, obrando en virtud de un miedo o temor fundado de un mal inminente y grave que puedan sufrir en bienes jurídicos propios.

c.- Cuando el sujeto o sujetos, son menores de edad.

## **5.- CULPABILIDAD**

a.- Elemento positivo.

"En sentido amplio, la Culpabilidad es el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica".(97)

"En sentido estricto, la culpabilidad es el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto".(98)

En el presente delito, el o los autotransportistas, agentes activos solamente se les puede reprochar a título de dolo.

b.- Elemento Negativo.

Consideramos que este delito no admite ninguna causa de inculpabilidad, como sería la de no exigibilidad de otra conducta o el error de hecho, esencial o invencible, pues la

(97) Jiménez de Asúa, Luis., Ob. cit., Pág. 352.

(98) Castellanos Fernando., Ob. cit., Pág. 234.

naturaleza de estos institutos jurídicos no son propios para que pudieran operar de acuerdo con la descripción del tipo.

## **6.- CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD**

### **a.- Elemento Positivo.**

Para Mezger, las condiciones objetivas de punibilidad "son meros nexos del tipo"<sup>(99)</sup>; o lo que es lo mismo, son aquellas circunstancias materiales o jurídicas que requiere el tipo para su realización, como en el caso del delito de adulterio previsto por el artículo 273 del Código Penal y en donde precisamente para que se configure ese delito, se requiere de una condición objetiva consistente en que la relación sexual de los adúlteros se lleve a cabo precisamente en el domicilio conyugal o con escándalo.

Pero en el delito de Encargo de Transporte, el tipo penal no exige ninguna condición objetiva de punibilidad, y por lo tanto no se da el elemento positivo en este delito.

### **B.- Elemento Negativo.**

Como consecuencia de lo planteado en el párrafo anterior, no existe este elemento en este delito.

## **7.- PUNIBILIDAD**

### **a.- Elemento Positivo.**

La Punibilidad consiste en el merecimiento de una pena en función de la realización de una conducta delictiva.

En el delito de Encargo de Transporte, las penas fluctúan de uno a tres años de prisión o multa de acuerdo a el móvil del lucro.

### **b.- Elemento Negativo.**

(99) Mezger, Edmundo., Tratado de Derecho Penal., Tomo I., S. Ed., España., Rev. de Derecho Privado., 1955., Pág. 168.

Este elemento se da a través de las excusas absolutorias, que consisten en aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho, impiden la aplicación de la pena.

Consideramos que la única excusa absoluta que admite el delito de Encargo de Transporte, es la que se encuentra inmersa en el artículo 55 del Código Penal, cuando el agente por su senilidad o precario estado de salud, el juez puede prescindir de la imposición de una pena privativa o restrictiva de la libertad o multa.

### 1.3. EN BASE A LOS ELEMENTOS GENERALES Y ESPECIALES DEL TIPO

#### 1.3.1. ELEMENTOS GENERALES.

Los elementos generales, son todos aquellos que contiene el tipo penal en forma invariable. Estos elementos son los siguientes. Sujeto Activo, Sujeto Pasivo, Objeto Material, Bien Jurídico Protegido, Conducta y Resultado.

De cada uno de ellos señalaremos su concepto o definición, para inmediatamente después abordar las características que le son inherentes referidas específicamente al delito de Encargo de Transporte.

#### 1.- SUJETO ACTIVO

"Partiendo de que el derecho es una relación hominis ad hominis, resulta que sólo los seres humanos podemos ser autores de delitos. En consecuencia, el sujeto activo del delito es el hombre, sean cualquiera las condiciones bio-psíquicas de normalidad, de falta de madurez o de anormalidad grave -permanente o transitoria- en que se encuentra, siempre que tenga la posibilidad de realizar la acción o de concurrir a las acciones de un tercero, y su acto positivo o negativo aparezca como la expresión de su personalidad y no sea forzosamente impuesta por otro".(100)

En este delito puede ser sujeto activo cualquier autotransportista debidamente autorizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicio público o privado de autotransporte de carga.

(100) Ferri, Enrique., Principios de Derecho Criminal., Trad. por José Arturo Rodríguez Muñoz., España., Ed. Reus., 1973., Págs. 371 y 372.

## **2.- SUJETO PASIVO**

Si como se dijo que el derecho "es una relación hominis ad hominis, tenemos que el sujeto pasivo del delito puede ser cualquier titular de un bien jurídico, sea persona de existencia real o jurídica"(101); o dicho de otra manera, cualquier persona física o moral.

El sujeto pasivo en el delito de Encargo de Transporte, es precisamente cualquier persona física o moral que solicita el servicio ofrecido.

## **3.- OBJETO MATERIAL**

Se entiende por objeto material, la cosa o la persona sobre la que se produce el delito. En el delito de Encargo de Transporte es cualquier género objeto de mercancías.

## **4.- BIEN JURIDICO PROTEGIDO**

Siendo fin del derecho penal la tutela de intereses sociales, individuales o colectivos, es evidente que éstos no son creados por el legislador sino meramente reconocidos. Así, comprendemos que el bien jurídico "es el concreto interés social individual o colectivo, protegido por el tipo".(102)

En el delito de Encargo de Transporte, el bien jurídico protegido es la garantía jurídica, así como la protección económica de las personas físicas o morales, que ofrecen o solicitan este servicio tratando de evitar la competencia desleal, la evasión fiscal, el desequilibrio económico nacional o internacional de la ley de la oferta y demanda, y la desprotección de los mencionados (delito de peligro en abstracto).

## **5.- CONDUCTA**

A la conducta se le ha llamado de muchas maneras: acción, acto, actividad, acontecimiento, acaecimiento, comportamiento, evento, etc. Sin embargo, el término tradicional es el de conducta que consiste en el comportamiento humano voluntario positivo o negativo, encaminado a un propósito.

(101) Fontan Balestra, Carlos., Ob. cit., Pág. 195.

(102) Olga Islas de González Mariscal., Elpidio Ramírez Hernández., Derecho Penal Contemporáneo., México., U.N.A.M., 1968., Pág. 20.

En el presente caso, el sujeto activo despliega su conducta positivamente comprometándose o transportando cualquier género objeto de mercancías, por un precio más bajo que el oficial.

## **6.- RESULTADO**

Existen dos corrientes de pensamiento tendientes a elaborar un concepto de resultados. Una, estudia el resultado donde el punto de vista natural, y por eso recibe el nombre de concepción naturista o material. Y la otra, lo hace desde el punto de vista jurídico; por lo que se le denomina concepción jurídica o formal.

En la primera de ellas se establece que "existe resultado material, cuando se produce una mutación en el mundo exterior de naturaleza física, anatómica, fisiológica, psíquica o económica, descrito por el tipo".

De acuerdo con la segunda, el resultado ha de entenderse en forma diversa a la concepción naturalística o sea como una mutación o cambio en el mundo jurídico inmaterial, al lesionar o poner en peligro un bien jurídicamente protegido.(103)

"Para Mezger, el resultado es la total realización típica exterior, que comprende la conducta corporal del agente como el resultado externo causado por dicha conducta"(104), de la lectura de su obra, se desprende que dicho concepto abarca las dos concepciones.

En otras palabras, el resultado es la prestación de la consecuencia de la conducta, y dicho resultado puede ser formal o material. En el delito de Encargo de Transporte, el resultado es jurídico o formal, al lesionar o poner en peligro un bien jurídicamente protegido.

### **1.3.2. ELEMENTOS ESPECIALES**

Los elementos especiales son aquellos que están contenidos en un tipo en particular y que por tanto varían de un tipo a otro. Esos elementos especiales son los siguientes: Calidad del sujeto activo, Calidad del sujeto pasivo, Cantidad del sujeto activo, Cantidad

(103) Porte Petit, Candaudap., Ob. cit., Págs. 260 y 261.

(104) Mezger, Edmundo., Ob. cit., Págs. 172 y 173.

del sujeto pasivo, Calidad del objeto material, Cantidad del objeto material, Calidad del bien jurídico protegido, Referencia temporal, Referencia especial o de territorio, Referencia de ocasión, Elemento subjetivo, Elemento normativo y Medios de comisión.

Aquí, consideramos conveniente hacer un paréntesis para señalar que el maestro Porte Petit hace el comentario en el sentido de que algunos autores -incluyéndose él- estiman al sujeto activo, al sujeto pasivo o al bien jurídico, como presupuestos del delito, más no como elementos del tipo y que esos presupuestos pueden ser generales y especiales".(105)

Hecho el comentario anterior, a continuación nos referiremos específicamente a cada elemento especial relacionado con el delito de Encargo de Transporte.

### **1.- CALIDAD DEL SUJETO ACTIVO**

En el delito de Encargo de Transporte, la calidad de el o los sujetos activos es determinada porque forzosamente deben ser autotransportistas debidamente autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicio público o privado de autotransporte de carga.

### **2.- CALIDAD DEL SUJETO PASIVO**

La ley no exige ninguna calidad del sujeto pasivo, pues no señala algún cargador en especial, ya que el porteador desde el momento de obtener una concesión no puede negar el servicio, además de exigir una calidad por quien lo solicita el servicio. Este tipo, deja el panorama completamente abierto para que sea sujeto cualquier personal (física o moral).

### **3.- CANTIDAD DEL SUJETO ACTIVO**

En el tipo no se exige el número de sujetos activos, por lo que puede ser uno o más autotransportistas.

### **4.- CANTIDAD DEL SUJETO PASIVO**

(105) Porte Petit, Candaudap., Pb. cit., Págs. 207 y 208.

En el tipo no se exige número o cantidad de posibles sujetos pasivos del delito, por lo que puede ser uno o más cargadores.

## **5.- CALIDAD DEL OBJETO MATERIAL**

No se especifica en el tipo de la calidad del objeto material, toda vez que nos habla de cualquier género objeto de mercancías. En consecuencia, puede tratarse de todos aquellos muebles a que se refieren los artículos 755 al 763 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

De acuerdo con el artículo 752 del mismo ordenamiento los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley.

Si atendemos al contenido del artículo 753 del Código Civil para el Distrito Federal los muebles por su naturaleza, son los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya sea que se muevan por si mismo o por efecto de una fuerza exterior.

Por cuanto a los bienes muebles por determinación de la ley, señalan en el artículo 754 del mismo Código las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal.

## **6.- CANTIDAD DEL OBJETO MATERIAL**

Nuestro tipo no exige una cantidad de cosas, por tal puede ser una o más.

## **7.- CALIDAD DEL BIEN JURIDICO**

La calidad del bien jurídico protegido es la garantía jurídica, así como la protección económica de las personas físicas o morales que ofrecen o solicitan este servicio.

## **8.- REFERENCIA TEMPORAL**

El tipo no exige alguna referencia de orden al tiempo, como sucede en otros tipos en donde la ley establece terminados medios temporales como excluyentes típicos; tal es

el caso de delito de infanticidio, en donde el Código Penal en su artículo 325 determina que la muerte del niño sea causada dentro de las 72 horas de su nacimiento.

### **9.- REFERENCIA ESPACIAL**

La ley no exige ningún lugar especial en donde pudiera cometerse el ilícito, como sucede en otros delitos en donde se fijan lugares exclusivos para su comisión, quedando abierto en nuestro delito en estudio.

### **10.- REFERENCIA DE OCASION**

Tampoco la ley no exige alguna referencia de ocasión para que se consuma el ilícito de Encargo de Transporte como sucede en los delitos de homicidio o lesiones calificadas, previsto por la fracción IV del artículo 316 del mismo Código, en donde se establece, que se entiende que hay ventaja cuando ésta -ofendido- se haya inerte o caído y aquél -sujeto activo- armado o de pie.

### **11.- ELEMENTO SUBJETIVO**

Este elemento, que radica en la mente del autor, es recogido a través del artículo 8 del Código Penal que señala que los delitos pueden ser intencionales, o culposamente.

En el presente caso el delito sólo puede ser cometido en forma intencional o dolosa, al existir el ánimo de comprometerse o transportar cualquier género objeto de mercancías por un precio más bajo que el oficial.

### **12.- ELEMENTO NORMATIVO**

Este elemento puede ser de dos clases: de valoración jurídica y de valoración cultural.

En el delito de Encargo de Transporte, considero que sólo se da el elemento normativo jurídico, cuando se habla de cualquier género objeto de mercancías (carga general y carga

especializada); en virtud de que la Ley de Vías Generales de Comunicación nos ilustra sobre su significado; es decir están normados esos conceptos.

En cambio, la valoración cultural entraña toda una concepción social del mundo y de la vida, en atención al momento histórico y lugar de la comisión del hecho delictuoso.

### **13.- MEDIOS DE COMISION**

En el tipo de Encargo de Transporte no se exige ningún medio específico para cometer el delito; luego entonces, son muchas las formas o modos de realización el ilícito, ya que éste es realizado de acuerdo a las características y especificaciones de los vehículos.

## **1.4. CLASIFICACION DEL DELITO EN ORDEN A LOS ELEMENTOS DEL TIPO**

### **I.- EN ORDEN A LA CALIDAD DEL SUJETO ACTIVO**

En el delito en estudio, el sujeto activo es indeterminado; es decir, puede ser cualquier autotransportista, pues de las dos primera del tipo (el o los) se desprende tal afirmación.

### **II.- EN ORDEN A LA CALIDAD DEL SUJETO PASIVO**

Es personal, pues el daño puede recaer en una persona física o moral.

### **III. EN ORDEN A LA CANTIDAD DEL SUJETO ACTIVO**

En razón del número de sujetos que intervienen en el hecho delictuoso, puede ser unisubjetivo o plurisubjetivo; bien se trate de uno o más autotransportes.

### **IV.- EN ORDEN A LA CANTIDAD DEL SUJETO PASIVO**

De acuerdo al número de personas que resulten afectados, puede ser unisubjetivo o plurisubjetivo, ya sea que se trate de una o más.

#### V.- EN ORDEN A LA CALIDAD DEL OBJETO

Es material, en tanto se trate de cosas muebles, que pueden ser sólidas, líquidas y gaseosas.

#### VI.- EN ORDEN A LA CANTIDAD DEL OBJETO

Como en el tipo se habla de cualquier género objeto de mercancías; puede ser uniojetivo o pluriobjetivo, ya sea que se trate de una o más cosas.

#### VII.- EN ORDEN AL BIEN JURIDICO PROTEGIDO

Es un delito de peligro, al causar un daño directo a la garantía así como a la protección económica de las personas físicas o morales.

#### VIII.- EN ORDEN A LA CONDUCTA POR EL NUMERO DE ACTOS

El delito puede ser unisubjetivo o plurisubistente, ya que el transporte de cualquier género de mercancías, puede hacerse con uno o más actos.

#### IX.- EN ORDEN A LA CONDUCTA POR SU FORMA

Es un delito de acción, en el que no cabe la omisión ni la comisión por omisión, atento a lo que se dijo en el capítulo anterior, al hablar de la conducta.

#### X.- EN ORDEN A LA CONDUCTA POR SU PRESENTACION

Puede ser un delito instantáneo o continuado, ya que el agente puede transportar cualquier género de mercancías, mediante una o más conductas.

#### XI.- EN ORDEN A LA CONDUCTA POR SU DURACION

Puede ser un delito instantáneo o continuado en atención a lo señalado en el punto que antecede.

## **XII.- EN ORDEN AL RESULTADO POR SU PRESENTACION**

Es jurídico, en virtud de la mutación se da en el mundo jurídico al lesionar o poner en peligro un bien jurídico protegido.

## **XIII.- EN ORDEN AL RESULTADO POR DURACION**

Es continuado, puesto que en este delito se dan varias acciones y una sola lesión jurídica.

## **XIV.- EN ORDEN A LOS MEDIOS DE COMISION**

Es un delito libre, puesto que en el tipo no se señalan medio específico para el autotransporte de cualquier género objeto de mercancías.

## **XV.- EN ORDEN AL ELEMENTO SUBJETIVO**

El delito es intencional, pues no admite la realización culposamente.

## **1.5. EL DELITO DE ENCARGO DE TRANSPORTE EN LOS AMBITOS DE VALIDEZ DE LA LEY PENAL**

### **1.5.1. VALIDEZ EN CUANTO A SU MATERIA**

Dentro de la Teoría de la ley penal, a la Constitución Mexicana se le ha dado el rango de ordenamiento fundamental en la vida del Estado estableciendo su forma , organización y fijando los límites del poder público (parte orgánica), así como garantizar ciertos derechos individuales y de grupos (parte dogmática).

Nuestro documento supremo en su artículo 124 establece: "que todas las funciones o actividades por ella misma no conferidas en forma expresa a los Poderes Federales, se entienden reservadas a los Estados miembros".(106) Del precepto se desprende dos órganos legislativos: común y federal. Además, si tomamos en cuenta la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución de la República en donde se faculta al Congreso de la Unión para definir los delitos y facultades contra la Federación y fijar los castigos que por dichas

(106) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 94a. Ed. México., Ed., Porrúa, S.A., 1992., Pág. 117.

infracciones deben imponerse. Por prelación jurídica lógica nuestro delito de Encargo de Transporte será de acuerdo a nuestra opinión, un delito de validez material federal, no porque se correlacione únicamente con la Ley de Vías Generales de Comunicación, sino porque además, el artículo 50, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación lo establece, al decirnos que: son delitos del orden federal, los previstos en las leyes federales o los que se suscitan de los Tratados.

### 1.5.2. VALIDEZ EN CUANTO A EL ESPACIO

Plantearnos el delito de Encargo de Transporte dentro de los límites especiales de aplicación de las leyes penales constituyó una preocupación constante con miras a la defensa del Estado. Así, tradicionalmente la validez especial de la Ley Penal para resolver los problemas que trae consigo el delito en mención, invoca el principio llamado territorial según el cual una ley debe aplicarse únicamente dentro del territorio del Estado que la expidió, sin importar la nacionalidad de los sujetos a quienes haya de imponerse.

Pero en tiempos modernos, con la facilidad de las comunicaciones y la apertura comercial del TLCAN, el problema se ha agudizado. Así, el delito de Encargo de Transporte no sólo debe ser considerado como nacional sino más bien internacional, esto es porque su contenido encuadra perfectamente en lo que debemos comprender por delito de derecho internacional. Entendiendo éste: "como los delitos que se cometen contra el derecho de gentes, cuyos autores no representan al Estado, pero cuya conducta afecta a la comunidad jurídica internacional por el daño ocasionado a los intereses de los demás Estados, individuales o colectivamente considerados".(107)

La responsabilidad por estas infracciones recae sobre los particulares que les han cometido, pero no es exigible sino de acuerdo con las normas propias de cada país. Sin embargo, hoy se acreditan positivos avances para que en el futuro se repriman por los organismos internacionales, los delitos que atacan la normatividad de las relaciones comerciales y de las comunicaciones apoyados en el principio universal, en donde todas las naciones tendrán derecho a sancionar a los autores de determinados delitos, cometidos en territorio propio o ajeno, en tanto estuviera a su alcance el delincuente.

(107) Pérez Luis, Carlos., Tratado de Derecho Penal., Tomo I., Colombia., Ed. TEMIS., 1967., Pág. 356.

### **1.5.3. VALIDEZ EN CUANTO A EL TIEMPO**

En el delito de Encargo de Transporte, no se tendrá ningún problema respecto a la validez temporal de la Ley Penal, toda vez que:

En caso de ser incluido en el Código Penal puede ubicarse en las dos formas de iniciación de la vigencia de la Ley Penal. Generalmente la propia ley puede fijar la fecha de iniciación de su obligatoriedad, si su publicación es anterior o a falta de declaración expresa, la nueva ley entrará en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial, si se trata del lugar en donde dicho periódico se edita, y un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad según la distancia del lugar de la publicación con el de su aplicación.

### **1.5.4. VALIDEZ EN CUANTO A LA PERSONA**

A fines del siglo XVIII, al difundir la revolución francesa, por todas partes, las ideas de libertad y fraternidad humana, consagró el principio de la igualdad que los hombres ante la ley. En el artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre, quedó establecido: La ley debe ser la misma para todos, así cuando protege como cuando castiga. Nuestra Constitución en los artículos 1, 12, 13 y otros consagra la igualdad y la libertad de todos, por tal, el delito de Encargo de Transporte debe aplicarse en esencia a todos los ciudadanos (nacionales o extranjeros) ubicados en el territorio del Estado mexicano que realicen la conducta ilícita.

## **2. LA TECNICA JURICA PENAL Y LOS FACTORES DE ORIGEN PSICOSOCIALES**

En el transcurso de la historia del hombre como grupo social, se nota la propensión a consagrar, por medio del Derecho, la protección de los valores supremos que al hombre atañen. El Derecho, en su ramificación penal protectora, asume un carácter sancionador para toda actividad humana encausada a alterar o destruir los ideales de las colectividades. De aquí la importancia tan enorme que el Derecho Penal asume en todos los países.

Con la evolución social se produce la tendencia cultural y científica; esta evolución es creadora de invenciones, muchas de las cuales, si bien son útiles, merced al uso, ponen en peligro aquellos valores que el Derecho tutela. Tal es el caso de los transportes mecánicos que si bien abrevian tiempo y energía para la conducción de las personas y las cosas, también otros inventos han venido a convertirse en modernos y terribles instrumentos para cegar las vidas o destruir los patrimonios. A esos adelantos científicos, que pueden tener un doble cariz de utilidad y de peligro, habrá de ligarse íntimamente el penalista, a fin de procurar por conducto de sus leyes, un equilibrio que en todo caso redunde en beneficios de la colectividad.

El penalista, hoy por hoy, tal parece que presencia una carrera de velocidad; situación en la cual los competidores son el Derecho, por una parte, y los adelantos científicos, por otra. Toca al penalista impulsar el Derecho, porque si la evolución científica y los adelantos mecánicos aventajan al Derecho, entonces, éste sería un Derecho anticuado, fuera de vigencia práctica y sin otra validez que la meramente teórica. Hoy, más que nunca el jurista debe ser un estudioso de la ciencia jurídica y estar a la par de los adelantos científicos y estar previniendo consecuencias de todos cuantos instrumentos lesionen el bienestar colectivo.

Nuestros legisladores y quizá los del mundo entero, varían continuamente su Política Criminal con motivos de delitos que se cometen en el tránsito de vehículos. Esta variación de Políticas es perfectamente explicable, ya que en el pasado los antiguos juristas no pudieron haber señalado una pauta a seguir sobre problemas que ellos desconocían. Entonces, el Derecho tiende a modernizarse, a correr aparejado con la evolución social actual, por ejemplo: actualmente la inquietud del hombre por recorrer mayor distancia en menor tiempo ha propiciado el desarrollo de motores con mayor potencia aumentando la velocidad. "De esta manera, el hombre ha producido verdaderos bólidos que corren a más de 200 kilómetros por hora, pero si tomamos en cuenta que más de 50,000 personas mueren al año en el mundo a consecuencia de accidentes automovilísticos"(108); el derecho como protector (individual y social) ha dado respuesta al desarrollo tecnológico moderno, estableciendo limitaciones a la velocidad, que por lo regular en todo el mundo es de 95 km/h o 59 millas como máximo.

(108) Nueva Enciclopedia Temática., Tomo VI., México., Ed. Cumbre, S.A.,1984., Pág. 384.

Con la apertura del TLCAN, en México, por el autotransporte federal de carga nacional e internacional desafortunadamente se causan accidentes automovilísticos para cuya solución se deben conjugar de una manera armónica los elementos jurídicos y técnicos. Es cierto que la dogmática jurídica valora y estudia cada actividad humana y la encuadra en el campo del Derecho Civil o del Penal, apreciando responsabilidad o exonerando de ellas. En cuanto a la materia técnica es necesario conocer los elementos fácticos materiales y mecánicos que produjeron la situación y el límite en la que ha de intervenir la autoridad técnica. De las premisas anteriores se colige que la impartición de justicia nacional es así, pero desde nuestro particular punto de vista jurídico consideramos que para poder hablar de una verdadera aplicación de justicia será necesario que nuestra legislación tome en cuenta "los factores de origen psicosociales"<sup>(109)</sup> puesto que en los otros países miembros del TLCAN sí los contempla. Por tal, una solución en que el legislador primero los analice y si los considera pertinentes los apruebe, para que la técnica jurídica los utilice a el momento de integrar la averiguación previa correspondiente y/o en su caso, tomados en cuenta por el juzgador, a el momento de dictar sentencia (disminución o agravación) de la pena.

Antes de desarrollar este inciso, es conveniente recordar que el presente no trata de estudiar "los delitos particulares producidos por el tránsito de automotores, ya que de ser así estaríamos abordando leyes penales sustantivas o leyes de fondo. Por tal factores mencionados están destinados a leyes de forma o adjetivas que constituyen el procedimiento según González Bustamante".<sup>(110)</sup>

## 2.1. LA VELOCIDAD

Los debates sobre la velocidad como dice "Littman no se enfocan exclusivamente desde el punto de vista técnico y jurídico, sino que en ellos intervienen fuerzas económicas poderosas, como son los fabricantes de automóviles y actualmente de tractocamiones con la apertura comercial internacional, que cada año lanzan modelos (motores), que alcanzan mayores velocidades; e incluso jurídicamente se pretende derogar cualquier limitación a la velocidad en base a una pretendida libertad personal del individuo"<sup>(111)</sup>, fundada en Principios Físicos de Velocidad y Potencia. Entendiendo a la velocidad como: "la relación entre el camino recorrido (distancia) y el tiempo empleado a recorrerlo, y a la

(109) Factores Psicosociales que generan accidentes de tránsito., Rev. Mexicana de Derecho Penal., PGJ., México., No 11, Enero-Marzo., 1974., Pág. 98.

(110) González Bustamante, Juan José., Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano., 94a. Ed., México., Ed.Porrúa, S.A., 1998., Pág. 2.

(111) Dr. Gerhard Littman., El punto de vista de la policía sobre la limitación de la velocidad., Ponencia de IV Congreso Internacional de la Policía de Circulación., Madrid., Octubre de 1963.

potencia como: la velocidad con la cual se efectúa el trabajo, es decir el trabajo efectuado por segundo, en los motores de combustión interna, o sea un watt de potencia es un joule de trabajo hecho en un segundo".(112)

En base a lo anterior, lo cierto es que el progresivo aumento de la velocidad de los vehículos trae consigo problemas extraordinarios, si tomamos en cuenta que las carreteras construidas hace años no están en condiciones de recibir un tráfico rápido.

Sabemos que, a mayor velocidad disminuye la seguridad, la percepción, decisión, reacción y aumenta de una manera alarmante la posibilidad de un accidente. En base a todo ello, prácticamente todos los países del mundo establecen limitaciones a la velocidad empleando distintos sistemas, por ejemplo:

1.- Por el empleo de un fórmula general de precaución al establecer que la velocidad será adecuada a cada caso, conforme a las circunstancias.

2.- Por el empleo de limitaciones numéricas, es decir mediante el uso de paneles indicadores de la velocidad máxima a que se puede circular. Estas limitaciones puede establecerse bien en puntos concretos de las carreteras, bien con carácter general para toda vía o parte de ella.

3.- Por el empleo de limitaciones numéricas aplicadas a cada vehículo, caso particular, en los automotores de carga mexicanos lo incluye bajo el nombre de gobernador.

4.- Por la exigencia de una velocidad máxima para caso concreto, como en los supuestos de proximidad de cruces, circulación nocturna, niebla, etc.

En algunas legislaciones mundiales se hace referencia a la velocidad, destacando por su importancia las siguientes: "La Convención de Ginebra, de 1949, establece que todo conductor de vehículos debe tener constantemente el control de su velocidad y conducir de una manera razonable y prudente, además de disminuir la velocidad siempre que las circunstancias lo exija, especialmente cuando no existan buenas condiciones de visibilidad. Por su parte, el Código de la Carretera Portugués establece; que la velocidad no será superior a aquella en la que el conductor pueda detener el vehículo en el espacio de visibilidad. El Código de la Carretera Italiano dice: que la velocidad debe acomodarse al tipo de sistema de frenado y peso del vehículo; a las características y condiciones de la

carretera, y del tráfico; y a las demás especiales circunstancias de modo que no constituya peligro para la seguridad de las personas o de las cosas. En Francia, el Código de la Carretera prescribe que todo conductor debe ser dueño de la velocidad de su vehículo y ha de regularla en función de las dificultades de la circulación y de los obstáculos previsibles".(113)

Y por último, el artículo 39 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal Mexicano, establece: que los vehículos destinados al servicio de Autotransporte Federal y privado de pasajeros, turismo y carga deberán cumplir con las condiciones de peso, dimensiones, capacidad y otras especificaciones, así como los límites de velocidad en los términos que establece los reglamentos respectivos. Asimismo, están obligados a contar con dispositivos de control gráficos o electrónicos de velocidad máxima; lo que nos hace pensar que no existe alguna disposición legal que limite, el máximo de velocidad desarrollada por los vehículos de tracción mecánica, en la accidentada geografía mexicana, quedando la velocidad y el control a juicio del conductor.

Intercambiar bienes y servicios más allá de las fronteras de un Estado es una necesidad imprescindible en atención a que no hay país en el mundo capaz de satisfacer todas sus necesidades sin vender sus excedentes y adquirir en el extranjero aquello que le hace falta. Si tomamos en cuenta la vecindad geográfica, la potencialidad económica y la política de atracción de Estados Unidos, ha producido como consecuencia que alrededor del 89 por ciento de nuestro comercio exterior se desarrolle por los caminos (autopistas o carreteras libres). La constante circulación de vehículos en las carreteras nacionales se traduce en algunas ocasiones en accidentes, mismos que conllevan elevados costos sociales y materiales; nada menos "en 1982 se reportaron 57 mil 16 accidentes en las carreteras de jurisdicción federal".(114)

Las principales causas y factores que originan los accidentes en el autotransporte terrestre de carga nacional e internacional son:

1.- El exceso de velocidad ocasionado por cumplir dentro del término de entrega.

2.- La conducción excesiva de largos períodos de tiempo, propiciado por el lejano de los destinos, por ejemplo: México Tijuana, con un recorrido de 4,400 kilómetros en tres o cuatro días.

(113) La Velocidad., Revista de Derecho Judicial., España., Número 18., Abril-Junio., 1964.

(114) Secretaría de Comunicaciones y Transportes., El Transporte en México., México., Litografía Delta., 1969., Pág. 43.

3.- La falta de precaución para manejar de acuerdo a los términos de los ordenamientos legales actualmente en vigencia. Pero esta debe ser entendida no solamente cuando el vehículo está en movimiento sino también cuando están detenidos.

4.- La falta de profesionalismo y ética por parte de los subordinados de la Dirección General de Medicina Preventiva en el transporte, ya que en las diferentes terminales de carga, así como en los divergentes puntos a lo largo de las carreteras, por una pequeña ganancia económica dictaminan favorable la capacidad física y mental del personal operativo del autotransporte público federal para realizar las tareas inherentes a sus actividades, aunque las condiciones sean contrarias.

5.- El alto costo de las autopistas propician el tránsito por las carreteras libres, es factor que incrementa los accidentes, además hay que tomar en cuenta que las carreteras se mantienen como están y no se modernizan, en sentido opuesto, los automotores, cada día son más modernos (largos) y transportan más peso.

6.- La modalidad impuesta, por la gran mayoría de las empresas de Autotransporte, de pagar por kilometraje recorrido, propicia el incremento de velocidad, al tratar de recorrer más kilómetros.

7.- En los recorridos extremadamente largos, así como en los nocturnos y para contrarrestar el cansancio y el sueño, se emplean algunos fármacos, siendo de los más comunes, "los alcaloides, como la cocaína, mariguana (cannabis sativa), el haschish (Cannabis indica), la mezcalina o peyotl, las anfetaminas (aminos bencedrina, penvilina) y los alcaloides sintéticos"(115), propiciando el manejo sin estar en pleno uso de facultades físico-mentales.

8.- La accidentada geografía y las dificultades climáticas nacionales aunado a la gran cantidad de carreteras angostas (de dos carriles), ha propiciado el 60 por ciento de los accidentes automovilísticos.

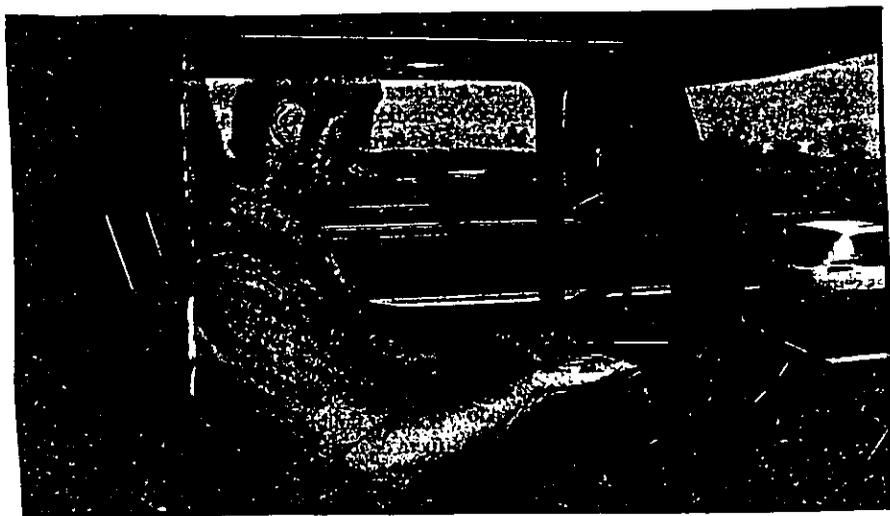
9.- El no acatamiento de las bitácoras de mantenimiento preventivo, debido a que hay que cumplir con la demanda del servicio, eleva el riesgo de sufrir un accidente toda vez que hay desgaste en las piezas y sistemas mecánicos.

(115) Lara Martínez, Jorge., Tránsito Violaciones., México., Ed. Generales., 1976., Pág. 95.

10.- El alto costo de los neumáticos (tres mil pesos por cada uno), orilla a la utilización de neumáticos recubiertos e incluso en ruedas delanteras a pesar de estar consciente del peligro que representa.

11.- La trampa invisible de los camioneros, la fatiga. Esto es tras muchas horas de conducción el zumbido monótono del potente motor y el gemido de las catorce ruedas sobre la carretera se combinan para dificultar la lucha del conductor contra la fatiga.

Cualquiera que esté combatiendo la fatiga al volante puede dormirse fácilmente por unos instantes, lo cual en vista del tráfico intenso de las carreteras actuales, representa un gran peligro para él y para los otros conductores. "Por ejemplo, el profesor G. Stocker que investiga el comportamiento de los conductores, dijo que el aumento de la fatiga produce somnolencia y tiene efectos parecidos a los del alcohol, así los accidentes de vehículos de gran tonelaje que ocurrieron en la República Mexicana entre enero de 1950 y marzo de 1994, más del 65 por ciento se debieron a que el conductor se quedó dormido".(116)



(116) La fatiga, trampa invisible para los camioneros por el corresponsal de Despertar en Alemania, en revista Despertar . Editada por Torre de Vigía., Vol. 78., No. 15., México., 18 de Agosto de 1977., Pág. 21.

12.- Otro factor que influye en la cantidad de tiempo de conducción es la mentalidad del propietario del camión. Su vehículo representa una inversión costosa a la que hay que darle buen uso, si es posible las veinticuatro horas al día y evitando los trayectos sin carga.

13.- El orgullo y la confianza excesiva en sí mismo pueden llevar al conductor a hacer caso omiso del cansancio.

Si tomamos en consideración lo expuesto en las premisas anteriores, los delitos que se pueden configurar con motivo del tránsito de vehículos serán:

1.- Abandono de persona (previsto por el artículo 341 del Código Penal);

2.- Ataques a las Vías de Comunicación por imprudencia, previsto en el artículo 167, fracciones II, VI y VIII en relación con los artículos 60 y 61 todos del Código Penal;

3.- Ataques a las Vías de Comunicación, previsto en el artículo 171 del Código Penal.

4.- Ataques a las Vías Generales de Comunicación, previsto en los artículos 533, 536 y 537 de la Ley de Vías Generales de Comunicación;

5.- Daño en propiedad ajena por imprudencia, previsto en el artículo 399, en relación con el artículo 62 del Código Penal;

6.- Homicidio por imprudencia previsto, en el artículo 302 en relación con el artículo 60, ambos del Código Penal;

7.- Lesiones por imprudencia, previsto en los artículos 288 y 289 parte primera en relación con los artículos 62, 60 y 61 del Código Penal y

8.- Los delitos de mero peligro, previsto por el artículo 171, fracción I y II, de la legislación penal. Entendiendo a estos últimos como: "la previsión lógica actual de la verificación más o menos próxima de una realidad desfavorable".(117) Los delitos antes mencionados podrán ser de competencia común o federal, dependiente de las circunstancias de los acontecimientos

(117) Valencia y Gallart, Tomas., Delitos de Tránsito., México , Ed. Pac, S.A., 1988., Pág. 95.

## 2.2. LA RESPONSABILIDAD PENAL

El procedimiento penal contemplado en su estructura externa, está constituido por un conjunto de actuaciones sucesivamente interrumpidas y reguladas por las normas del Derecho Procesal Penal, que se inicia desde que la autoridad tiene conocimiento de que se ha cometido un delito y procede a investigarlo y termina con el fallo que pronuncia el tribunal. De esta manera, el procedimiento debe estar acorde con los principios sustentados por el Derecho Constitucional de su pueblo, así, el Código Federal de Procedimientos Penales Mexicano establece: que la primera fase es la averiguación previa que tiene por objeto investigar, asegurar los objetos o instrumentos del delito, su perpetración, busca la posible responsabilidad penal de quien o quienes hubiesen intervenido en su comisión y recoger las pruebas indispensables para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejerce o no la acción penal.

Conforme al proyecto de diligencias mínimas comprendidas por la Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y República, las actuaciones de los Agentes Investigadores del Ministerio Público respecto a los delitos que se cometen con motivo del tránsito de vehículos, deberán contener los siguientes datos: Investigación de hecho, Investigación social y el estudio Médico.

Conforme a la investigación del hecho o jurídico este contendrá los siguientes datos:

- a.- Lugar y fecha, hora y funcionario que inicie la averiguación;
- b.- Exordio;
- c.- Declaración del remitente para que precise el lugar de los hechos, toda vez que en ocasiones los manejadores ignoran el nombre de las calles donde éstos ocurrieron, además para que el remitente precise si le constan o no los hechos y en donde detuvo a los manejadores;
- d.- Tomar declaración al manejador o manejadores precisando el lugar de los hechos, la calle por la que circulan o carretera, la orientación de la misma;

e.- Practicar diligencias de inspección ministerial;

f.- Formular inspección a los vehículos y daño que presentan;

g.- Si en el momento de practicar la inspección se aprecian daños a las banquetas, árboles, arbotantes o postes de alumbrado público, dar conocimiento inmediato a las compañías respectivas para que exijan la reparación de los daños;

h.- Dar la intervención correspondiente a los peritos en materia de tránsito, valuadores, arquitectos, ingenieros, etc., en los casos en que proceda;

i.- Agregar con constancia los dictámenes periciales;

j.- Tomar declaraciones a los testigos de los hechos y

k.- Todas las medidas que dictaren para completar la investigación.

Para lograr un mejor esclarecimiento de los hechos, los Agentes Investigadores del Ministerio Público se auxiliarán por peritos de materia de tránsito, los cuales han de rendir sus dictámenes, permitiendo a los anteriores hacer unas mejores observaciones necesarias para esclarecer los hechos.

La función del perito nace obligadamente de la dificultad de apreciación de personas, hechos o cosas relacionadas con las averiguaciones y en tal virtud se hace indispensable su intervención, para que con su ciencia, técnica o arte, ilustren la órgano investigador o al jurisdiccional quienes de esa manera, obtendrán el conocimiento de aquello que aparezca velado ante sus ojos, teniendo como fundamento de actuación, el artículo 96 y 162 de nuestra ley procesal. De esta manera, podemos decir que son cuatro principios los que deben contener los peritajes, a saber:

"1.- Descripción de los hechos que van a ser el objeto de estudio. Si bien es cierto que nuestra ley adjetiva solamente se refiere al examen de personas o cosas, es indiscutible que también interviene en el esclarecimiento de hechos;

2.- Estudios y experimentos llevados a cabo tendientes a resolver el problema planteado;

3.- Las consideraciones. Esta parte es la más importante del peritaje, pues es en donde se revela el valor del mismo; por último

4.- Las conclusiones, en donde se sintetiza la apreciación del perito. A este respecto podemos decir, que el perito se concretará a examinar a las personas, hechos o cosas que le sean presentados, absteniéndose de hacer consideraciones jurídicas con respecto a la culpabilidad o inculpabilidad del indicado".(118)

Por lo que hace a la Investigación Social, esta tendrá por objeto recoger las generales y biografía del presunto responsable, su procedencia, causa de su detención, si realmente ejecutó el hecho que se le imputa y la forma en que lo hizo; si obró por propia voluntad o aconsejado, ayudado por otra persona y quienes son estos, así como los demás datos que sirvan para identificarlo; la conducta, medio social, familiar y extra familiar y el diagnóstico.

En cuanto a el servicio médico, el artículo 271 del Código de Procedimiento Penales para el Distrito Federal, nos previene "En todo caso, el funcionario que conozca de un hecho delictuoso, hará que tanto el ofendido como el presunto responsable sean examinados inmediatamente por los médicos legistas, para que éstos dictaminen con carácter provisional, cerca de su estado psicofisiológico"(119), además de contener sus antecedentes patológicos hereditarios y sus antecedentes patológicos personales; estado actual, datos antropométricos e interpretación de ellos, diagnóstico e indicaciones higiénicas y terapéuticas. El estudio psicopedagógico, contendrá el valor cuantitativo de su inteligencia o sea de su desenvolvimiento mental (aptitudes mentales, sus instintos afectivos, historia escolar y su retraso pedagógico). Además de especificar si el conductor al momento de la comisión del ilícito se encontraba en influencia o no de productos tóxicos, especificando según el caso, el tipo, grado y los trastornos que este produce.

El contenido de las diligencias que desarrolla el Ministerio Público, en la fase investigadora, sirven para darnos cuenta que la integración e impartición de justicia nacional es

(118) Lara Martínez, Jorge.. Ob. cit., Pág. 52.

(119) Código de Procedimientos Penales., 43a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1985., Pág. 363.

así, pero de tal situación consideramos que para poder hablar de una verdadera aplicación de justicia será necesaria que nuestra legislación tome en cuenta los factores de origen psicosociales, esto es debido a la creciente amplitud y variedad del progreso científico y tecnológico, los hallazgos y las prevenciones de una serie de disciplinas en torno al ser humano, el consecuente enriquecimiento de la criminología, los nuevos fenómenos de la delincuencia y el delicado arsenal de las penas y las medidas de seguridad, son otros tantos campos que promueven o determinan una mayor intervención del perito a lo largo de la Averiguación Previa. Así, consideramos que debe cambiar las tradicionales periciales médicas, para que se conozcan de mejor forma, los motivos que predestinan el surgimiento del delito. Este cambio debe ser estructurado por la inclusión de peritos psiquiatras y sociólogos, a las Agencias Investigadoras, encaminados a conocer los Estados de ánimo de los supuestamente probables responsables. Algunas de las razones más importantes, para su inclusión son:

1.- El rápido desarrollo con que se realizan las actividades modernas predestinan la vida del delito culposo, esto es debido a que disminuye las cautelas o precauciones que debe poner en juego para evitar la alteración o lesión del orden jurídico.

2.- El delito se desplaza a lo largo del tiempo, desde que apunta como tentación en la mente o descuido, hasta su terminación; recorre un sendero o ruta desde su iniciación hasta su total agotamiento. A este proceso se le llama intercriminis, es decir, camino del crimen. En los delitos provocados por vehículos de propulsión mecánica, el delito comenzará a vivir desde antes de las fases intercriminis (fase interna y fase externa), toda vez que el hombre, al cometer el delito (accidente) ya está influenciado por fenómenos sociales.

3.- La Criminología moderna considera a la casualidad en los delitos con motivo del tránsito de vehículos como hecho natural, esto es según "Franco Sodi, ya no es posible seguir buscando los efectos de estos en el presunto responsable, ni en los libros sino en la sociedad en general ya que la sociedad dejó de ser escenario del delito para convertirse en promotora".(120)

4.- Tiempo atrás, en la justicia destinada a los menores infractores ya se incursiona este tipo de peritos, y por tal consideramos que debe prefigurarse a la justicia para los adultos.

5.- Conocer los estados de ánimo de los sujetos activos, de los delitos cometidos por el tránsito de vehículos, junto con el estudio de personalidad previsto por el artículo 52 del Código Penal, servirán como factores desgravatorios al momento de valoración de las pruebas y elaboración de la sentencia.

6.- Usualmente se piensa en una causa y la verdad es que muchas veces el accidente incluye una o varias de ellas o bien una causa y una serie de circunstancias contribuyentes. Por tal es importante conocer la causa aparente, pero será más importante conocer en análisis previo que llevará a conocer las causas verdaderamente reales (predestinamiento).

Por lo expuesto consideramos que delito es sinónimo de sociedad, de ahí que se sostenga que si existen delitos es porque la sociedad lo propone; por tal si se castiga al responsable del delito, también de la misma analogía deberá castigarse a la sociedad, ya que ésta se ha convertido en promotora de delitos, si tomamos en cuenta las perspectivas futuras de la comisión de los delitos previstos en algunas de las nuevas disciplinas de la Ciencia del Derecho (Sociología Jurídica, Etimología Jurídica, Psicología Jurídica y la Antropología Jurídica).

### 2.3. LOS ESTADOS DEPRESIVOS

A lo largo de toda la historia de la humanidad, el hombre ha reunido conocimientos científicos junto con un profundo pensamiento de tipo filosófico y una capacidad intuitiva grandemente desarrollada, previeron que la influencia de las estructuras socioculturales futuras serían por muy diversos conceptos creadoras de efectos peligrosos y desfavorables para el ser humano. Así, "el Médico Goethe en 1925 decía que el porvenir del hombre parece convertirlo en miembro de manadas sin capacidad de pensamiento, y Federico Nietzsche revela su pensamiento sobre el hombre moderno donde describe a el ser humano angustiado e insensible, dominado por las drogas, el dinero y la masificación".(121)

De 350 expedientes judiciales relativos a delitos o accidentes por el manejo de vehículos terrestres, en ciudades, así como en la red nacional de carreteras, tienen como

(121) Factores Psicosociales que generan accidentes de tránsito Ob. cit., Pág. 99.

origen factores psicosociales. Estos factores por lo regular son desplazados o cubiertos en forma total, cuando de las diligencias investigadoras llevadas a cabo por las Agencias del Ministerio Público determinan que los accidentes son producido por: el exceso de velocidad, falta de precaución para manejar de acuerdo a los términos de los ordenamientos legales actualmente en vigencia y el exceso de horas de manejo; no olvidando que en la última conducta, la ley substantiva relativa a la materia no establece en forma precisa la cantidad de horas permitidas de manejo.

Ahora bien, sabemos que estos tres patrones de conducta reconocen como primer factor, al proceso psicopatológico (los estados depresivos). Es comprensible por qué esta condición produce accidentes; por una parte un estado depresivo se caracteriza por una baja en el talante emocional con disminución de la energía física y psíquica de la persona, falta de interés en el medio ambiente, retracción, aparición de algunas reacciones psicofisiológicas desagradables como son estados de abstinencia y adinamia, trastornos digestivos, algunos dolores musculares, insomnio, etc.

Es evidente que todo este cuadro sintomático disminuye en mayor o menor grado de resistencia al trabajo y la eficiencia del mismo y por lo tanto en el rendimiento general del individuo en cualquier actividad laboral.

Si a esto agregamos que sobre estos síntomas clínicos se considera que existe psicodinámicamente hablando un sentimiento de culpa más o menos consciente acompañado de la existencia de impulsos autoagresivos o punitivos hacia el propio sujeto, nos será más fácil entender por qué pueden presentarse conductas que derivan en accidentes, que después de todo son situaciones que van a producir de una forma, perjuicios y problemas a las personas que los experimenta y que es comprensible que se produzcan más frecuentemente en personas con los síntomas clínicos anotados y tendencias psicopatológicas.

En algunos casos por otra parte impresionante, ha podido observarse que la tendencia a presentar accidentes adquiere características de verdaderos suicidios en los que los individuos realmente buscan en alguna forma la manera de causarse algún daño físico o mental y aún su propia muerte.

## 2.4. EL ESTADO PSICOPATOLOGICO Y EL IMPULSO AGRESIVO

Otros factores que predestinan, la comisión de accidentes son: el estado psicopatológico y el impulso agresivo.

El primero produce tal vez, el mayor número de accidentes. Encontrando dentro de el estado psicopatológico, a los estados angustiosos. Es bien conocido que la emoción de angustia es una de las emociones más frecuentes en la especie humana y se caracteriza básicamente por la percepción de un peligro acompañado de un sentimiento de impotencia frente al mismo. Asimismo hay una serie de descargas somáticas de la angustia, principalmente a través de la vía motora que se traduce en hipermotricidad e hiperexcitabilidad por una parte, y por la otra, evidencias de descarga autonómica objetivadas en la aparición de midriasis, palidez en la cara, sequedad de la boca, sudoración de las manos, temblores de manos, torpeza en la ejecución de los movimientos y otros signos más.

Se comprende que la existencia simultánea de los síntomas y de los signos reveladores de la angustia predisponen nuevamente a producción de accidentes: por una parte el individuo se encuentra preocupado por su problemática interna y por la otra los concomitantes fisiológicos de la angustia colocan al individuo en estado de tensión y torpeza que fortalece la producción de un accidente.

Una segunda condición favorecedora de accidentes es la resultante de estados depresivos y angustiosos que clínicamente determinan la aparición de impulsos agresivos. Estos impulsos se manifiestan en algunos de los accidentes, que en el lenguaje pericial se califican como debidos a falta de precaución para manejar y si los analizamos cuidadosamente podemos notar que fueron claramente previsibles y si esto no fue posible es debido a que estos impulsos agresivos determinantes de una conducta hostil altamente peligrosa sólo se manifiestan cuando se encuentra alguien al mando de un vehículo terrestre.

Las diversas facilidades sobre todo de tipo tecnológico que nuestra moderna civilización de elevado desarrollo tecnointustrial nos ofrece, se convierte en ocasiones propiciatorias para que el ser humano muestre sus impulsos primitivos que aún persisten

dentro de él, a pesar del barniz de cultura con el que aparentemente se encuentre revestido, esto es porque se ha demostrado que al momento de guiar un vehículo es la mejor oportunidad de mostrar sus propios rasgos de personalidad que hasta ese momento había tenido reprimidos y más o menos bien controlados.

Por tal, podemos establecer que el desarrollo científico y tecnológico se ha adelantado demasiado, en contraste a la maduración intelectual y social, de los miembros de la sociedad mexicana, pues cada año se diseñan y construyen vehículos mucho más potentes con nuevas formas aerodinámicas que les permiten desarrollar velocidades mucho más altas que las velocidades de proyecto de las carreteras, lo anterior se puede afirmar con la siguiente tabla donde se muestra para "México las causas de accidentes en carreteras federales, en el año de 1992, atribuibles al conductor, según los registros de la Dirección General de la Policía Federal de Caminos y Puertos".(122)

CAUSAS	NUMERO	CONCEPTO %
Exceso de Velocidad	39,361	66.75
Impericia	8,199	13.90
No parar en entronque	4,032	6.84
Estado de ebriedad	2,052	3.48
Dormitar	1,467	2.48
Rebasar indebidamente	1,408	2.39
Mal estac. sin luces	1,286	2.18
Sobrecupo o carga	525	0.90
Exceso de dimensiones	367	0.62
Deslumbramiento	160	0.27
Drogadicto	89	0.15
Otras	23	0.04
TOTAL	58,970	100.00

En base a lo expuesto en las premisas anteriores nos permitimos sugerir dos propuestas a título urgente que harán frente a este tipo de hechos.

1.- En la expedición de licencias federales y estatales de conducción, deberán de aplicarse además de los exámenes psicofísicos y los cursos de capacitación (teóricos-prácticos), un examen psicosocial, por el cual se podrá determinar la presencia de factores de riesgo que predestinan accidentes de tránsito, existiendo la posibilidad de que ésta sea prohibida o en el supuesto de ser otorgada la licencia indicará estos actores, que en caso

de falta o accidente, la autoridad tenga noción con quien trata, demás de facilitarle el estudio de personalidad.

2.- Frente a un accidente de tránsito grave donde se involucran los permanentes términos de exceso de velocidad, falta de precaución al manejar y el exceso de horas de manejo, se practique en primer lugar un riguroso y detallado estudio psiquiátrico para conocer las posibles causas intrapsíquicas de los actos ejecutados y en su caso para prohibir, definitiva o temporalmente, el manejo de un vehículo terrestre, o bien, para señalar condiciones que hagan más seguro para el propio conductor y el resto de la sociedad, la continuación en su actividad de conducir vehículos terrestres, por ejemplo, la obligación de asistir a un tratamiento psiquiátrico que mejore sus condiciones emocionales y presentar periódicamente constancias de que lo está llevando a cabo.

Consideramos que si está medida terapéutica puede llevarse a cabo en la realidad, preferentemente a nivel nacional, se habrá logrado un avance científico en el terreno de la prevención y tratamiento de los accidentes por manejo de vehículos terrestres, que tantas vidas e invalidez parcial o total y pérdidas económicas, originan a nuestro país.

## CAPITULO IV.

### CONSIDERACIONES PARA MODERNIZAR EL AUTOTRANSPORTE DE CARGA NACIONAL

Los profundos cambios que experimenta el mundo obligan a los países a revisar sus estrategias de desarrollo para los próximos decenios. De esta manera México ha realizado, durante los últimos años, cambios que plantean un nuevo estilo de vida apoyado en los dos grandes propósitos nacionales de proseguir la lucha por la independencia y soberanía, con miras a consolidar a la nación en los exordios de libertad, justicia y prosperidad.

México, está empeñado en mejorar su economía, para competir con éxito en el mercado internacional y avanzar en el logro de sus objetivos primordiales. Ello implica la acción colectiva organizada y un amplio esfuerzo de concertación, pues la magnitud de los desafíos que deben superarse requiere que todos los mexicanos participen activamente en las tareas del desarrollo nacional.

De acuerdo con los principios contenidos en nuestra Carta Magna, las relaciones del Estado con la sociedad implica proceder con apego a la ley, garantizar el ejercicio de las libertades individuales, fomentar la igualdad y la participación, así como adaptar las estructuras económicas a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales. Es esta tarea, sin duda el sector Comunicaciones y Transportes juega un papel fundamental.

Las condiciones de la economía nacional son ahora más favorables; el dinamismo de la producción y el comercio exterior se reflejan en una mayor actividad en el sector comunicativo, en este sentido, la previsión de la demanda futura, se adecúa a incrementar la capacidad de la oferta, mediante el aumento de la productividad en el uso de los recursos existentes y la captación de inversiones destinadas a expandir y modernizar la infraestructura, así como a renovar el equipamiento de los transportes y las comunicaciones.

El auge de las comunicaciones y el vertiginoso progreso técnico de los estados conducen a subrayar estrechamente vínculos entre las naciones y a una interrelación compleja, lo cual nos permita afirmar que esta situación se había presentado en alguna otra época de la historia de la humanidad; de esta manera la cooperación científico-técnica internacional, se conceptúa como la nota esencial que fortalecerá las relaciones de amistad entre los pueblos y al hacerlo contribuye a la realización de las elevadas causas de la paz y la justicia internacional, además si tomamos lo establecido por "Grondona que hoy por primera ocasión el mundo es uno y que ni aún el más poderoso, podría subsistir aislado".(123)

En este último capítulo nos proponemos subrayar la necesidad que tiene México y en particular los autotransportistas nacionales de asumir medidas para tratar de unificar normas para lograr una eficiente cooperación científico-técnica entre los países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte dando respuesta a los problemas expuestos en el capítulo primero, así como abriendo paso a la convicción de que hay que crear el nuevo Derecho de la Cooperación.

## **1. ANTECEDENTES DE LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL EN MEXICO**

México es un país en desarrollo carente de una sólida infraestructura científica y tecnológica, lo que le ha impedido alcanzar hasta ahora su autodeterminación en estas importantes áreas del conocimiento.

Es más, la comunidad nacional como tal no está plenamente consciente del papel crucial que la ciencia y la tecnología pueden desempeñar en el proceso de desarrollo, ni a nivel de la alta burocracia ni quienes tienen influencia en el proceso de toma de decisiones.

Durante la Colonia, la Corona se preocupó por fomentar básicamente en la Nueva España aquellas disciplinas y actividades tecnológicas de la que podría obtener un inmediato provecho económico. Así, se desarrolló la tecnología minera, la metalúrgica, la Geografía, la Cartografía, la Topografía, la Botánica y en menor medida los estudios de lenguas indígenas.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII la Corona cambió considerablemente su política, lo que permitió un desarrollo más acelerado de la actividad científica y tecnológica en México. De las instituciones que se crearon en esa época destaca la del Real Seminario de Minería, que promovió la introducción y circulación de libros científicos modernos, la utilización de aparatos e instrumentos desconocidos hasta entonces en México y el fomento de la investigación experimental.

"Según Wionezck en los últimos decenios de la Corona y primeros de la independencia, el nivel de vida científico tecnológica de México se asemejaba al de aquel entonces de muchos países de ambos lados del Atlántico".(124)

Al iniciarse la etapa independiente, se pretendió desarrollar al país, con base en el fomento de una sola actividad productiva, que fue la minería, importando tanto la tecnología como los capitales de Europa. El proyecto no dio resultado. Posteriormente se dio un proceso de sustitución de importaciones en el área textil que creó demandas muy limitadas de innovación tecnológica que fueron cubiertas casi en su totalidad a través de la importación de maquinaria y personal de gerencia y técnico de Europa.

La estructura eminentemente agrícola, los conflictos políticos y un débil sistema educativo se tradujeron en una baja capacidad científica y tecnológica, durante las primeras tres cuartas partes del siglo pasado.

A partir de 1876, se da un fuerte impulso a la industrialización del país, que se realizó con capital, equipo y tecnología extranjeros, y que se orientó hacia las industrias y el transporte de la producción hacia los mercados internacionales; este impulso explica el fomento de ciertas actividades de investigación, la enseñanza de la ciencia y la consolidación del positivismo.

En síntesis, los factores que explican el limitado progreso de la ciencia y la tecnología en México son: el incipiente desarrollo económico del país; la estructura agraria; las limitaciones y rigideces del sistema educativo, orientado a satisfacer las demandas de educación de la aristocracia terrateniente y de la burocracia administrativa urbana, lo

pequeño y débil de la élite científico-tecnológica y la dependencia intelectual con respecto a Europa Occidental.

Al iniciarse el siglo XX, había una sola universidad en el país, la educación media y técnica era extraordinariamente raquítica y en los niveles primario y secundario las deficiencias eran enormes. Por no haber transformado sus estructuras sociales durante el siglo XIX, México entró al siglo XX, por la ruta del desarrollo capitalista imitativo y de la dependencia científica y tecnológica.

Durante la fase crítica de la Revolución Mexicana, entre 1910 y 1925, las actividades científicas se redujeron al mínimo y hubo una considerable fuga de cerebros al exterior. Sólo hasta la segunda mitad de la década de los veinte, se reiniciaron las tareas de investigación. No había existido, sin embargo, una estrategia claramente definida para el desarrollo del sistema científico y tecnológico nacional.

A partir de la década de los treinta, se comienzan a realizar esfuerzos importantes por el Gobierno Mexicano, para institucionalizar la promoción del desarrollo científico y tecnológico, en un proceso que aún no ha culminado.

"En 1935, el Presidente Cárdenas creó, el Congreso Nacional de Educación Superior y de Investigación Científica que funcionó hasta 1938; la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica, fue creada en 1942, y el Instituto Nacional de la Investigación Científica fundado en 1950 y reformado en 1961".(125)

En sentido estricto, el subdesarrollo de la ciencia y la tecnología caracterizó al país hasta la década de los setenta. Este fenómeno se encuentra estrechamente vinculado a la estrategia de desarrollo económico adoptada, cuyo objetivo básico era la industrialización a través de la sustitución de importaciones, dejándose la iniciativa del proceso al sector privado y tolerándose la entrada masiva e indiscriminada de capitales y tecnologías foráneas.

Sólo recientemente se incorpora de manera explícita la variable científica-tecnológica en la política global de desarrollo y esta incorporación es limitada, puesto que el reciente

(125) Conacyt Programa Nacional de Ciencia y Tecnología., 1978 - 1982 3a. Ed., México., Octubre de 1978., Pág. 15.

Plan Global de Desarrollo 1980-82, no incluye como objetivo básico la autodeterminación científico-tecnológica.

Con el propósito de conjuntar los elementos procedentes del exterior, que pudieran coadyuvar a la promoción de nuestro desarrollo científico y tecnológico, el estado creó dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el año de 1971, a la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. La finalidad fundamental de la nueva unidad administrativa, se hizo consistir en promover las acciones de cooperación técnica internacional, para que México se allegara de elementos científicos y técnicos, que le permiten acelerar su proceso de desarrollo.

Pero, esta concepción de la cooperación como responsabilidad de los Estados, parece loable, y es válida, pero sólo hasta cierto grado, ya que en la práctica funciona como un método para fortalecer las relaciones de dominación y, por lo tanto, la explotación de unos países a otros. Sus proveedores la hacían consistir como una ayuda gratuita, que se daba cuando se quería, y que en el menor de los casos se hacía sentir como caridad o altruismo y permitía perpetuar el paternalismo y tutelaje de las naciones ricas hacia el resto del mundo.

En múltiples ocasiones, los países donantes de asistencia técnica, exigieron más de lo que otorgaban y la utilizaron para expandir sus mercados, realizando ventas del equipo o materiales a precios elevados, o para obtener materias primas, con lo cual se fortaleció el esquema desbalanceado de las relaciones económicas y comerciales y se apoyó el orden Colonial que todavía impera en la vida internacional, y que en el caso de México no iba a hacer la excepción debido a la alta dependencia económica y tecnológica hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Hay que reconocer que en la práctica algunos proyectos concretos de comercio (GATT) sirven de cooperación técnica, además prepararon el camino y el programa hacia el TLCAN. El Tratado significa e impone retos importantes a todos los mexicanos. "Significa que los productores, los comerciantes, los trabajadores y quienes ofrecen servicios (transporte terrestre), tendrán que esforzarse más para competir eficazmente,

ofrecer artículos de calidad y buen precio y aprender a adaptarse, porque nos mediremos con los mejores de cada área".(126)

Actualmente existen múltiples clasificaciones doctrinales sobre los canales o formas de transmisión de tecnología, en donde México participa, destacando por su importancia las siguientes:

I.- La circulación de libros, publicaciones periódicas y otra información publicada;

II.- El desplazamiento de personas de un país a otro;

III.- La enseñanza y la formación profesional;

IV.- El intercambio de información y personal dentro de los programas de cooperación técnica;

V.- El empleo de expertos extranjeros y los acuerdos sobre asesoramiento;

VI.- La importación de maquinaria y equipo y la documentación conexas;

VII.- Los acuerdos de concesión de licencias sobre procedimientos de fabricación, uso de marcas comerciales y patentes;

VIII.- Las inversiones extranjeras directas y

IX.- Los servicios de información".(127)

De todo lo anteriormente expuesto en este epígrafe concluimos que la actual política técnica internacional de México debe cambiar a la unificación y no a la ayuda, dando paso a la nueva rama de la Ciencia Jurídica que es: "El Derecho Internacional del Desarrollo, cuyo objeto específico es la aceleración del proceso de desarrollo en los países de la periferia". Esta nueva rama de la ciencia expresa sus bases en tres principios esenciales que son: concretización, democratización e integración.

(126) Extracto del mensaje del C. Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortán, al pueblo de México., con motivo de la conclusión de las negociaciones del TLC, 12 de Agosto de 1992.

(127) Clasificación contenida en los Programas de Cooperación Científica y Tecnológica internacional en México., Un intento de Evaluación en la revista Ciencia y Desarrollo., Editada por CONACYT número 33., México Julio-Agosto de 1980., Pág. 38.

La concretización consiste en aplicar reglas jurídicas sustantivas diferentes a los estados con distintos grados de desarrollo, estas reglas pretenden atender las desigualdades y por lo tanto, expresan la no reciprocidad, preferencia y comprensión.

La democratización consiste en la participación real e igualitaria de todos los estados en el proceso de toma de decisiones a nivel internacional y finalmente, la integración de todos los países a nivel de medios y objetivos". (128)

## 2. ORIENTACION Y DESARROLLO ANTE EL TLCAN

La política de sustitución de importaciones seguida por México después de la segunda guerra mundial, provocó que la industria se localizara en función de los mercados domésticos y propició la concentración industrial en las grandes áreas metropolitanas.

Este proceso de concentración y las políticas tarifarias en materia de transporte de carga dictadas por el gobierno federal daban lugar a subsidios cruzados de los bienes de alta densidad económica a los de baja densidad económica y, por ende, privilegiaban la cercanía a los mercados en detrimento de las cercanía a las fuentes de materias primas.

Todo lo anterior reforzó añejas tendencias a una configuración radial de la infraestructura y transporte, con sus principales modos en las ciudades de México y Guadalajara, a las cuales se agregó Monterrey, aunque también favoreció a ciertas zonas, como el Bajío que por su ubicación estratégica, tiene fácil acceso a los mercados.

Por tanto, en la actualidad, la infraestructura y la política de transporte de carga del país no es la más adecuada para servir a una economía reorientada hacia el comercio exterior, que busca aprovechar su ventajosa situación geográfica para aumentar sus flujos de comercio hacia el resto de América del Norte.

La vida actual es rica en cambios sociopolíticos y económicos que conmueve al mundo entero, que conjuntadas a las transformaciones presentes en México (TLCAN), conforman un conjunto de fuerzas que se manifiestan en todos los órdenes, en este sentido, el ámbito

(128) Cuadra Héctor., Aspectos Jurídicos del Nuevo Orden Económico Internacional, en la Obra Estudios de Derecho Económico., Tomo III México., U.N.A.M. I.I.J., 1979., Pág. 162 y sigs.

mundial manifiesta algunas perspectivas que diagnostican aspectos notables para la modernización de autotransporte de carga y que se sintetizan, de la siguiente forma:

A.- Tendencia a la formación de bloques comerciales con una estrecha interpelación y con es establecimiento de nuevas relaciones con otros, lo que implica mayores vínculos comerciales o mayor proteccionismo en un plano regional. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, la Comunidad Económica Europea y los acercamientos de los países del Sudeste Asiático son ejemplo de ello.

B.- "Apego creciente a la globalización de la producción que, apoyada en el rápido desarrollo del transporte y las comunicaciones, ha facilitado la expansión de las empresas multinacionales y su permanente búsqueda de condiciones favorables para competir a escala mundial. Estas tendencias, junto con las altas tasas de interés y la búsqueda de economías mediante la transportación estructural de la producción han impulsado la penetración del tipo justo a tiempo".(129)

C.- Tendencia a simplificar el papel del Estado y fortalecer la participación privada en actividades productivas y de servicios. Se trata de concentrar los servicios estatales en las áreas de su competencia y redefinir, su papel en un marco diferente, así como aprovechar la mayor flexibilidad del sector privado en la producción y en la prestación de servicio.

D.- Incorporación de nuevas tecnologías. La investigación científica y el desarrollo tecnológico se reconocen cada vez más como motores indispensables de la competitividad. En consecuencia, la industria del transporte sufre un proceso acelerado de innovación tecnológica, sobre todo en el uso de nuevos materiales, en la incorporación de sistemas de telecomunicaciones y en la informática.

Además de los factores mencionados, algunas condiciones particulares de nuestro país que determinan una estrategia para desarrollar el autransporte, son las siguientes:

1.- "El Producto Interno Bruto (PIB) nacional creció sólo 12 por ciento de 1980 a 1989. La proporción del PIB dedicada a la inversión pública descendió del 9.6 porcino en 1980

(129) Consideraciones para modernizar el transporte nacional , Ciencia y Desarrollo., México D F , No. 98., Vol. XVII., Mayo-Junio., 1991., Pág. 70.

a sólo el 3.9 por ciento en 1989, según datos del Banco de México. Por tanto, la infraestructura y el equipo de transporte se encuentra en condiciones precarias".(130)

2.- Con el propósito de concentrarse en aspectos esenciales, el Estado Mexicano redefine su papel, reduciendo su tamaño y retirándose de áreas en las que parece más conveniente la acción del sector privado.

3.- La obtención de divisas para financiar las importaciones exige un incremento de las exportaciones. Para tener acceso a los mercados internacionales, México ha optado por una apertura comercial irrestricta que ha convertido a su economía en una de las más accesibles del mundo, con aranceles máximos de 20 por ciento sobre el precio de venta del producto y aranceles promedio del 10 por ciento.

La participación de México en un mundo más interrelacionado, competitivo y obligado por las fuerzas cambiantes mundiales y nacionales, obligan a diagnosticar la estrategia que tendrá que seguirse en las diferentes ramas económicas del país, las cuales preverán los retos del presente y de los futuros. Las estrategias a seguir deberán consistir en:

a).- Oportunidad en el servicio que comprende la confiabilidad y la oportunidad en la entrega que es cada vez más valorada por los usuarios. "Una muestra tomada al azar de revistas especializadas refleja la prioridad que los transportistas otorgan a factores tales como la confiabilidad, puntualidad, acceso a mercados internacionales o interrelación con el cliente".(131)

b).- La seguridad de los embarques y la responsabilidad en el manejo de las mercancías en tránsito. El usuario demanda un mínimo de daños a sus mercancías, por lo que prefiere asegurarlas mediante nuevas técnicas o materiales de empaque, entre las que destaca el "contenedor"(132); y si ocurre un accidente desea tener la seguridad jurídica de que será indemnizado por los perjuicios sufridos. "Como este asunto plantea dificultades, sobre todo en el transporte multimodal, el tema ocupa un lugar preponderante en las liberaciones de organismos multinacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo".(133)

(130) Ciencia y Desarrollo., Ob. cit., Pág. 70.

(131) Transportation and Distribution., Penton Publications., EE. UU. Cleveland., Junio de 1990

(132) el contenedor es una caja de acero de dimensiones estandarizadas (la más común es de 2.44x 2.44 y 6.10 metros), que se puede utilizar para el manejo uniforme de toda clase de productos, ideal para transportación marítima y terrestre.

(133) United Nations Conference on Trade and Development., Boards on Shippins., Developments in Multimodel Transport., Ginebra Suiza., Enero de 1990.

c).- Cobertura geoeconómica para que una industria controle sus opciones de abastecimiento y distribución. Al buscar una mayor competitividad, las industrias consideran opciones de la localización con ventajas estratégicas para el acceso a los mercados nacionales y mundiales y control del abasto y de la distribución. A este respecto no hay reglas fijas; a veces convendrá situarse cerca de las fuentes de suministro y en otras ocasiones se preferirá la proximidad a los puntos de distribución.

d).- El transporte nacional deberá seguir atendiendo prioritariamente las necesidades del país. Ante el nuevo contexto de desarrollo y la incorporación exitosa de México a las grandes corrientes de la actividad económica mundial. Se deberán incrementar los medios más viables para obtener recursos sin los que no se podría atender las metas de desarrollo regional.

e).- En el planteamiento de una estrategia de modernización del autotransporte es imposible hacer a un lado la cuestión laboral, ante la situación aparentemente contradictoria entre los objetivos de productividad y empleo.

f).- Un punto de partida útil para orientar el desarrollo del transporte es que no hay reglas fijas para normar criterios de aplicación. El transporte es un fenómeno fundamentalmente casuístico que se organiza por cadenas específicas, y que en el caso de México deberá conjuntar el autotransporte regional y nacional para consolidar el internacional.

g).- El funcionamiento del sistema carretero actual mexicano obliga a acciones de modernización o construcción de rutas, si tomamos en cuenta los datos tiene "el Banco Mundial sobre la rentabilidad de las vías de comunicación, esto es, que se generan más ganancias por las mercancías y por los vehículos que pasan por la misma vía, que la suma de los costos de construcción y conservación de las mencionadas".(134)

h).- Apoyo a la política de especialización, esto es posible cuando las empresas mayores y mejor organizadas prevalezcan en los corredores más largos y mejor dotados, y que las empresas más pequeñas se concentren en áreas de distribución regional o de abasto hacia estaciones terminales.

(134) El deterioro de los caminos en los países en vías de desarrollo., Revista del Banco Mundial., Bimestral., EEUU., Washington Número 56., Septiembre-Octubre de 1988.

## 2.1. MEDIDAS A CORTO Y MEDIANO PLAZO

Para alcanzar los propósitos de modernización nacional, democrática y eficacia es necesario se tomen en cuenta las siguientes medidas a corto y mediano plazo que consideramos darán respuesta a los problemas antes expuestos y son:

1.- Aceptación del transporte internacional por un mismo medio. Ello ya ha ocurrido en la práctica en el transporte aéreo y marítimo, pero no en el terrestre, en particular el automotor que todavía sufre restricciones, lo que origina transbordos innecesarios en las fronteras.

2.- Uniformidad y simplificación de los controles aduaneros para agilizar el cruce de fronteras, particularmente de las terrestres.

3.- Mientras no alcance su perfección absoluta del TLCAN en materia de transporte, se podrá optar por la admisión temporal de unidades de transporte (containers) destinados a facilitar la circulación de mercancías. En otras palabras si las cargas tienen como destino otro territorio distinto al nacional, se podrá optar en la zona fronteriza por patios y corredores de transporte neutros en donde podrían ingresar tractocamiones de distinta matrícula permitiendo el cambio de contenedores o en enganche de remolques según el caso.

4.- Reglamentación unificada del contrato de transporte especial en lo que hace a la responsabilidad del transportador o porteador respecto a la seguridad de las cargas fuera del país de origen.

5.- Coordinación de las medidas de orden técnico, como las que conciernen a la circulación por carretera (peso por eje y longitud máximos de los vehículos, señalización de carreteras).

6.- Publicidad de las tarifas cobradas por los distintos medios de transporte a fin de facilitar la elección por parte del usuario, así como pugnar por tarifas unificadas dentro de los países miembros del TLCAN.

7.- Unificación de las medidas laborales y de seguridad social respecto a las tripulaciones empleadas en el transporte internacional cuando se encuentren en países distintos de aquel en que realicen sus aportes o erogaciones sociales.

8.- "Es indispensable que se considere el autotransporte como lo que realmente es, una industria íntimamente ligada a diversas actividades del país".(135)

9.- El sistema de transporte une a toda la nación y la convierte en un sólo pueblo en cuanto a su economía y cultura. También podría unir el mundo si no existieran las barreras sociales y políticas, por tal, una medida importante para el autotransporte de carga se logró cuando "la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó la inconstitucionalidad de afiliación obligatoria a la cámara o cámaras de distintos gremios"(136) en el caso del autotransporte es o era CANACAR (Cámara Nacional de Carga). Por lo anterior y teniendo el deseo de miles de transportistas afiliados democráticamente, no por obligación, sino por convicción nace CONATRAM (Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos Asociación Civil), organismo de servicio, no de lucro, organismo que nació a mediados de 1995, con el único deseo de servir a sus compañeros transportistas. Así, dentro de sus principales alcances, CONATRAM logró que la Ley de Vías de Comunicación publicará en el Diario Oficial lo que urgía: la reducción de los pesos y el largo máximo permitido para el trailer o camión en las diferentes carreteras del país. Por lo cual se hace necesario respetar estas medidas, las multas son bastante altas, y si el usuario quiere obliga a cargar más de lo permitido, se viola la ley que apareció en diario oficial el 7 de mayo de 1996.

10.- En los transportes del país se han dado grandes cambios y avances. El Estado deberá convocar a la sociedad a participar en la construcción de la infraestructura básica que requiere el desarrollo del país, para sumar esfuerzos a través de coinversiones y concesiones lo cual ha permitido acrecentar la disponibilidad de servicios a un ritmo que hubiese sido imposible alcanzar tan sólo con recursos públicos.

11.- Implementación de medidas geográficas ubicativas en mayor fuerza a las exportaciones e importaciones, en especial cuando se trata del mismo producto para reducir costos de transporte, un ejemplo de ello es: "en detrimento de los extremadamente largos

(135) Crédito para la Industria del Transporte y Automotriz., Rev. de la Escuela de Contabilidad, Economía y Administración., Instituto Tecnológico de Estudios de Monterrey., Trimestral., México., Monterrey N.L. No. 16., Octubre de 1952., Pág. 362.

(136) Página 5 del semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., novena época., Tomo II, Octubre de 1995.

recorridos terrestres que se realizaban persiguiendo la ilusión de la autarquía. Petróleos Mexicanos ya exporta gasolina a la costa oriental de los Estados Unidos y la importa para el noroeste de México".(137)

12.- Efectuar negociaciones con miras a una modificación respecto de las reglamentaciones en materia de contaminación y seguridad, ya que funcionan como una eficaz barrera no arancelaria para evitar que los transportistas mexicanos ofrezcan servicios internacionales puerta a puerta.

## **2.2. MEDIDAS A LARGO PLAZO**

En cuanto a las medidas a largo plazo cuya adopción será retardada por las dificultades emergentes de la extremada diversidad actual de situaciones nacionales y que por su alcance afectará posiciones ya fijadas desde tiempo atrás en los respectivos sectores nacionales. Ellas serían:

1.- Medidas necesarias para alcanzar la igualdad de tratamiento entre los distintos medios de transporte.

2.- Establecimiento de reglas comunes aplicables a los transportes internacionales.

3.- Control de los sistemas tarifarios dentro de una relativa libertad que permita la competencia. Ello se obtendrá a través de la fijación de mínimos tarifarios que impiden la competencia ruinosa y su consecuencia principal, la descapitalización de las empresas y también de máximos que eviten que algunas empresas abusen de su posición dominante en el sector o períodos críticos de demanda.

4.- Adopción de sistemas de organización y exploración que dejen a las empresas un margen de libertad en su gestión comercial.

5.- Implementación financiera respecto a la conservación de las carreteras libres existentes, con la posibilidad de ser homologado por México y Estados Unidos, y contemplar incluso cobros compensatorios por este concepto.

(137) Eduardo Andera y Georgia Kessel., México y su Tratado Trilateral de Libre Comercio., México Ed. Ma Graw-Hill., 1992., Pág 311.

6.- Las limitaciones de capacidad en la infraestructura carretera mexicana aconsejan hacer una planeación y construcción de vías que permitan el ingreso y circulación de unidades de gran peso bruto vehicular.

7.- Los desafíos que afrontan el sistema de carga del país ante el TLCAN requiere un urgente esfuerzo de modernización, el cual no puede basarse simplemente en la canalización de recursos fiscales hacia inversiones en infraestructura y equipamiento. Por tanto, es indispensable fortalecer los esfuerzos en materia de desregulación y redefinición de las áreas de actividad del sector público, y en el caso particular del autotransporte es necesario que la desregulación llegue al nivel de modificaciones a la ley de Vías Generales de Comunicación, para otorgar seguridad jurídica sobre la permanencia del nuevo entorno competitivo.

### **3. UNIFICACION DE NORMAS**

Antes de abordar la unificación de normas técnicas, en forma específica, consideramos oportuno mencionar algunos aspectos que nos obligarán a cambiar nuestra política industrial y tecnológica.

Cuando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue iniciado en San Antonio Texas, su redacción jurídica había concluido, las autoridades mexicanas aseguraron que se ajustó a la Constitución, como se reiteró a lo largo de las negociaciones. Sin embargo la realidad asegura que las contradicciones entre el TLCAN y la Constitución son sustanciales.

El Tratado anula la rectoría económica del Estado al crearse un solo mercado, el de América del Norte, el cual impone la apertura de la economía mexicana a la libre importación.

Creemos que el TLCAN se sustenta en el trato nacional entre mexicanos y extranjeros. La Constitución establece diferencias y preferencias al mexicano sobre el extranjero, situación que ya no va a hacer posible debido a que el TLCAN es considerado como ley nacional de la más alta jerarquía.

"Según el Doctor en Derecho Ruperto Patiño Manfer, Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., establece que las contradicciones entre ambos

documentos, se extiende al tema del petróleo. La SECOFI aseguró que México había conservado la propiedad del energético y que no se había adquirido el compromiso de garantizar el abasto a los Estados Unidos y Canadá, nuestros eventuales socios comerciales. No obstante, el país perdió la libertad de manejar el crudo a su libre albedrío en los volúmenes que más le convengan".(138)

Por lo que respecta a la inversión extranjera, el tratado prácticamente la liberaliza y la Constitución, mediante la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera le imponía trabas, o por lo menos la controlaba.

Los objetivos y la esencia de la Constitución y del Tratado son contradictorios porque fueron creados para tiempos y condiciones diferentes. La Carta Magna que data en 1917 y tiene su antecedente en la de 1857, plantea un proyecto de nación típicamente liberal-social, en el que se privilegian los conceptos de soberanía, desarrollo independiente, nacionalismo e integración nacional. El TLCAN en cambio, es un proyecto moderno congruente con la situación que guarda la economía mundial, que nos conduce necesariamente a la integración económica y rompe con los conceptos constitucionales.

La Constitución precisa e induce al Estado a promover un desarrollo económico independiente (artículos 3, 25 y 26) no puede al curso del tiempo autorizar un desarrollo económico interdependiente, como lo dispone el TLCAN. La Carta Magna consigna el desarrollo independiente en términos cerrados porque si este mandato está orientado (artículo 25) al bienestar social y a satisfacer el interés público, no podría al mismo tiempo inducir o apoyar la asociación con otros Estados, para compartir recursos y producción, porque en ese momento los conceptos de interés público nacional se convierten en el interés público regional de América del Norte. Por tal, si tomamos en cuenta los efectos el TLCAN y que éste no privilegiará el producto mexicano, ni el canadiense, ni el estadounidense, podemos decir que será necesario unificar normas técnicas, si tomamos en cuenta "la clasificación geográfica mundial en la industria automotriz, que se encuentra dividida de la siguiente manera: Estados Unidos en América del Norte, Alemania Occidental en Europa y Japón en Asia del Este".(139) Además de las condiciones prevalecientes en los ámbitos mundial y nacional durante la presente década, han propiciado que surjan o se adopten nuevas ideas tendientes a unir y modernizar el funcionamiento del servicio nacional de autotransporte de carga, esto en palabras de la "Teoría Económica

(138) El Tratado de Libre Comercio contrario a la Constitución., Revista Proceso., México., No. 834., 28 de octubre de 1992., Pág. 16.  
 (139) Vega Cánovas, Gustavo Coordinador., México ante el Libre Comercio con América del Norte., México., De. Colegio de México., 1992., pág. 369.

Evolutiva, señala que el Sector Comunicativo Mexicano debe dejar de sobrevivir y crecer, apropiándose de los recursos del entorno e internalizándolo de manera eficiente (selección natural darwiniana). Pero para aprender a adaptarse a las variaciones de un ambiente adverso, incierto y complejo (aprendizaje lamarkino), necesitan cooperar en las redes de empresas (aprendizaje vía coevolución)".(140)

### 3.1. PLANTAS PRODUCTORAS DE TRACTOCAMIONES

"Por el comercio exterior de México entran y salen del país por vía terrestre aproximadamente el 12.2 por ciento del volumen total de los productos que México intercambia con el exterior, cifra que seguramente ante las oportunidades que ofrece el TLCAN muy pronto será superior".(141)

Durante los últimos cuatro años Canadá y Estados Unidos han incrementado con rapidez su participación en el sector mexicano de equipo de transporte, esto es, actualmente mexicanos y extranjeros han creado sociedades o empresas que brindarán el servicio internacional de carga puerta a puerta, destacando entre las principales: Transportes Unidos, S.A. de C.V. y Grupo Hercel, S.A. de C.V.

Las uniones efectuadas obligarán a las empresas mexicanas a modernizar su parque vehicular rápidamente, conjuntando capital, tecnología, recursos naturales y mano de obra. Modernización que el Gobierno Federal deberá apoyar con el establecimiento de empresas productoras de tractocamiones, permitiendo abatir el alto impuesto por importaciones sobre vehículos, que es del 50 por ciento para camiones y remolques.

Creemos que la producción de tractocamiones en México debe iniciarse con la fabricación bajo licencia de un tipo de vehículo ya existente y con la adquisición de asistencia y conocimientos técnicos. De este modo cabe evitar las dificultades de diseño, desarrollo y tecnología típicas en los primeros años de la manufactura de un prototipo. Los cedentes industriales (Canadá y Estados Unidos), deberán simplificar la documentación para uso de México, modificando y ajustándola a la escala de producción y a las condiciones nacionales (locales) de sus concesionarios teniendo en cuenta el uso de la mano de obra barata y las materias primas disponibles. Los cedentes pueden lograr estas finalidades reduciendo la automatización, simplificando el equipo y recurriendo a operaciones manuales que disminuyen los costos de inversión, producción y venta propiciando la modernización paulatina del equipo de transporte nacional.

(140) Intercambio de información tecnológica entre industrias de automotores y autopartes., Revista de Comercio Exterior, México no. 47., Vol. 47., Febrero de 1997., Pág. 112.

(141) La importancia del Autotransporte Federal de Carga en el Comercio Exterior de México., en revista carta ANIERM., No. 121, Año. 10., Vol. XXV., Septiembre de 1992.

Otro aspecto que permitirá una producción nacional de tractocamiones será la coordinación y el intercambio de información tecnológica entre industrias de automotores y autopartes, esto es "por que se ha demostrado a nivel mundial, la importancia del surgimiento de redes para intercambiar información, resolver problemas de manera conjunta y compartir experiencias y conocimientos.(142)

Así las únicas tres empresas netamente mexicanas productoras de camiones (Masa-Somex, Ramírez y Dina), tendrán que crear una relación estable y eficiente entre ellas mismas y con sus proveedores, en donde se asegure un producto con características excelentes. Para lograr este propósito creemos que las empresas mexicanas deben modificar su actual política tecnológica productiva de camiones ya que la misma (fórmula estadounidense), no es redituable he incluso nos atrevemos a afirmar que el bloque regional de América del Norte debe cambiar tal como se deduce en el siguiente cuadro informativo.

	Empresa japonesa	Empresa estadounidense
Forma de seleccionar proveedores	Las ensambladoras eligen a los proveedores con base en las relaciones previas de cooperación	Se eligen los proveedores al momento de iniciar la producción, con base en la oferta de menores costos
Número de proveedores	300	1 000-2 500
Tipo de contrato	Largo plazo	Corto plazo
Formas de intercambio de información	Intercambian información, habilidades técnicas y conocimientos por medios formales, la rotación de personal y la formación de equipos especiales de trabajo	Intercambian información sobre precios, cantidades y ritmos de entrega. El proveedor no permite al usuario conocer sus procesos y tecnología, el ensamblador impone las normas de calidad y diseño
Incentivos/desincentivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) El ensamblador garantiza al proveedor un contrato de largo plazo, si cumple con los requisitos de calidad, precio, cantidad y ritmo de entrega</li> <li>2) El proveedor está presente en todas las etapas del proceso, desde las actividades de diseño hasta el producto terminado, lo que permite la mejora continua de productos y procesos, así como la disminución del tiempo de diseño y los costos</li> <li>3) Proveedores y ensambladores comparten los beneficios económicos asociados al intercambio de información y la resolución conjunta de problemas</li> <li>4) El usuario y el proveedor se preocupan por compartir información tecnológica para innovar, mejorar la calidad y elevar la rapidez de las respuestas al mercado</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) El ensamblador garantiza al proveedor renovar su contrato de corto plazo, si cumple con los requisitos de precio y ritmo de entrega</li> <li>2) Se incorpora a los proveedores hasta el final del diseño, cuando este se ha definido</li> <li>3) Cada empresa, por separado, intenta apropiarse al máximo de los beneficios logrados aisladamente. Ante la inestabilidad de las relaciones contractuales, el proveedor busca obtener el mayor precio por unidad</li> <li>4) Al usuario y al proveedor solo les preocupa disminuir costos y, en menor medida, la calidad</li> </ol>
Ritmo de entrega	Justo a tiempo (cerca inventarios)	La cantidad establecida (elevados inventarios)
Administración	Horizontal	Jerárquica
Estructura informativa	Horizontal	Vertical

Fuente: Elaboración del autor.

La industria automotriz mexicana está colocada en tercer termino en la escala de actividades industriales de la nación, sólo después de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos, por tal; deben darse pasos necesarios que permitan a la misma proporcionar los mejores camiones posibles, a los precios más accesibles. En otras palabras, procurar facilitarle a la industria, los medios para que logre un buen producto, a un precio razonable admitiendo, desde luego, utilidades justas. Al mismo tiempo deberá de ejercer toda su autoridad para obligar a los responsables al cumplimiento de estos lineamientos. Esta es una tarea que implica una responsabilidad enorme, ya que de fallar en su aplicación, llevaría a la industria automotriz nacional al desastre económico, dentro de un breve plazo.

A lo largo de su breve historia, quizá la característica más sobresaliente por la cual todo el mundo ha identificado a la industria automotriz, ha sido por su dinamismo. Aunque en particular ha sido el renglón tecnológico el que ha simbolizado este dinamismo -además de ser su puntal- tampoco puede pasarse por alto el papel importantísimo que para presentar su imagen dinámica ante el público consumidor ha desempeñado el diseño. Así, después de una trayectoria de búsqueda empresas canadienses, norteamericana y mexicanas, para satisfacer la necesidad, llevó a la creación del tractocamión KENWORTH, con las características necesarias para resolver los problemas de combustible, grandes y pesadas cargas y rapidez en la entrega de sus productos en beneficio de México y los transportistas.

Las exigencias del comercio mundial no sólo demandan la unificación y modernización de camiones y tractocamiones, sino también de los remolques. De esta forma un remolque plataforma equipado con un aparejo para poder cargar containers sin más ayuda que la propia, ha sido desarrollado por el Ejército de los Estados Unidos. En su prototipo, se elimina la necesidad de grúas y montacargas. A diferencia de otros métodos, este aparejo carga el container por detrás, en vez de hacerlo por los costados. El aparejo autocargador, se diseñó para que se pudieran levantar y acarrear containers que hubieran sido bajado de helicópteros o desembarcados desde lanchonas.

Aunque por lo pronto, se utilizara únicamente para usos militares, los diseñadores prevén aplicaciones en el campo comercial, ya que ofrece un método económico para

poder recoger y entregar containers en sitios alejados que no cuentan con equipo para manejar cargas pesadas, como sucede en los diferentes destinos nacionales.

El containers se carga mediante el uso de una plataforma inclinable y una pluma hidráulica de brazos gemelos, junto con un malacate de cadena. Basta solamente con cuatro a cinco minutos para que dos operarios adiestrados eleven desde el suelo a la plataforma un containers cargado de tamaño estándar (2 x 2 x 5 metros) y con un peso de 2,500 kilogramos. La maniobra de descarga se hace con la misma facilidad, en un tiempo de tres a cuatro minutos, por tal concluimos que esta tecnología de punto deberá ser incluida en el autotransporte de carga mexicano si se toma en cuenta que el contenedor o containers es el embalaje del presente y del futuro.

### **3.2. MISMO TIPO DE COMBUSTIBLE Y MOTOR**

La industria automotriz es uno de los sectores dinámicos del desarrollo industrial y del crecimiento económico en América del Norte particularmente en México. Las características propias de esta industria la han llevado a una vinculación estrecha con otras ramas, lo que ha provocado importantes efectos multiplicadores, tal es el caso de la industria petrolera, fuente que produce el fluido que permite la marcha de todo tipo de transporte. Lo que traduce teóricamente en que una no existiría sin la otra y viceversa.

A raíz del establecimiento de la primera planta automotriz en México en 1925, las actividades de la industria se concentraron fundamentalmente en el ensamble de ciertas autopartes y vehículos. A partir de 1962, la industria se sumó al proceso de sustitución de importaciones y se abocó a la fabricación de autopartes, motores y camiones. Esta etapa estimuló el surgimiento de un número creciente de empresas de autopartes y a una mayor conexión entre empresas armadoras de vehículos y productores de partes y componentes.

En 1981, la industria automotriz en su conjunto alcanzó los niveles más altos de producción desde su establecimiento en México e incluso ha sido tan acelerado el paso que quizá mucha gente ha llegado a relacionar el pulso del proceso de nuestra sociedad materialista, con el ritmo de modificaciones en los camiones, que año tras año se ofrecen como adelantos.

Actualmente la mayoría de los tractocamiones que circulan por las diferentes carreteras nacionales cuentan con motor CUMMINS Big Can, porque ha resultado ser el ideal para las grandes cargas y largos recorridos. Este es un motor de combustión interna o ciclo diésel que consume aceite pesado de bajo precio haciendo un quemado completo dentro de los cilindros y no tiene prácticamente merma por evaporación. Pero ante las fuertes presiones de la competencia internacional, especialmente por el mercado estadounidense de motores, los tres países de la región han reconocido la necesidad de adecuar sus sistemas de producción de motores, a motores más eficientes y menos contaminantes al medio ambiente. De todas estas presiones la que juega el papel más importante es la reglamentación sobre los niveles tóxicos admisibles en los gases de escape de los motores de combustión interna. "En los Estados Unidos para reglamentación se convierte en Ley Federal empezando con los modelos de 1972, posteriormente Canadá y más tarde México reglamentarían este mismo efecto". (143)

Los reglamentos que entraron en vigor, obligan a los fabricantes a dotar a los vehículos con motores que emitan, a través de sus sistemas de escape, un volumen de gases, monóxido de carbono y residuos tóxicos de hidrocarburos, mucho menor que los arrojados por los camiones que ahora están en operación. La meta es proporcionar motores que logren una combustión casi total, cuyos gases de escape sean lo más inofensivos posibles para el ser humano y el medio ambiente.

Bien puede imaginarse el impacto que ha significado para la industria esta reglamentación, al obligar a los gigantes productores de tractocamiones y motores tales como DINA, CAMIONES NAVISTAR, KENWORH, a llevar a cabo una cuantiosa inversión de recursos -tanto intelectual como materiales- para tratar de encontrar una solución viable económicamente. Parece ser que todavía no la han encontrado, no obstante haber investigado diversos métodos y combinaciones, utilizando sistemas ortodoxos de propulsión.

La industria se encuentra ante la obligación de aceptar el reto tecnológico que representan las nuevas disposiciones y aprovechar sus bastos recursos y el gran dinamismo que la caracteriza para encontrar alguna solución posible.

A primera vista, el camino lógico pareció ser el de simplemente modificar los sistemas de alimentación, los de combustible y los de escape de los motores convencionales, los

(143) La industria automotriz., Un perfil de su futuro 1971-1975., En revista Industrial Mexicana., No. 11., Mayo-Junio de 1971.

suficientes para reducir hasta los límites aceptables el volumen de gases tóxicos. También se experimentó con el uso de diversos aditamentos para estos sistemas con el propósito de lograr los mismos fines.

Asimismo, se trabajó con varias combinaciones de ambos sistemas y aunque es innegable que se ha alcanzado cierto éxito, aún no puede asegurarse que la industria esté capacitada para iniciar la producción en serie del suficiente número de motores para satisfacer los requerimientos del mercado y al mismo tiempo cumplir con los requisitos exigidos respecto a la duración de estos sistemas.

Paralelamente se ha seguido otros senderos de investigación, algunos de ellos sensiblemente apartados de lo ortodoxo, ya que el citado reglamento no indica el método de propulsión que debe utilizarse, sino simplemente el hecho de que debe limitarse la cantidad de emanaciones nocivas resultantes de la combustión.

A la sazón, se ha experimentado con varios tipos de plantas de fuerza opcionales, fuera de lo convencional obteniendo resultados de mayor o menor éxito.

Por ejemplo, se ha renovado el interés que presenta el camión de propulsión eléctrica, nada nuevo, ya que los primeros datan de 1910. La limitación del vehículo eléctrico, es el alcance de las cargas de las baterías que restringen considerablemente su autonomía de acción. Una variante del anterior es el vehículo de propulsión híbrida, es decir, donde la tracción directa a las ruedas se proporciona por medio de uno o más motores eléctricos, mientras que un generador impulsado por un motor de combustión interna carga las baterías, pero resultó ser muy costoso al grado que no es económicamente rentable.

Ante la unificación regional del Autotransporte de Carga en América del Norte, se abre la posibilidad de que una clase totalmente nueva de motor proveerá la potencia para los camiones de carga y tractocamiones del mañana. "Es el motor Wankel denominado en recuerdo a su inventor, en donde la empresa General Motors ha obtenido el derecho para su fabricación".(144)

(144) Y el motor de vuelta tras vuelta., En revista Industria Mexicana , No. 18., Julio-Agosto de 1972., Pág. 46

¿Pero qué es este motor Wankel que de repente ha despertado el interés de los gigantes automotrices de EEUU? ¿Y porqué ha levantado este interés cuando las formas básicas del motor se sabe que emite un escape sucio?.

Este es un motor pequeño y ligero en peso, en comparación con el Cummis, pesa menos de la mitad que el mencionado, ocupa un tercio de volumen, tiene ligeramente más de la mitad del número total de partes y menos de la mitad de número de partes que se mueven. El motor también se presta excepcionalmente para que tenga su escape limpio con el uso de un reactor de escape. Así parece que no solamente el motor sería relativamente barato de fabricar por su simplicidad y pequeño número de partes, sino que también su tamaño pequeño permitirá la colocación de reactores de escape bajo el capó, donde servirían mejor, y donde va a ser extremadamente difícil encontrar espacio para ellos en conjunción con los motores convencionales de pistones.

El motor mismo es un motor de combustión interna, que trabaja con el mismo ciclo Otto de 4 eventos con que trabaja en motor convencional de pistones. Se les llama tiempos en el caso del motor de pistón (ya que el pistón hace realmente cuatro recorridos para completar el ciclo), hemos escogido la palabra eventos para el nombre de las secciones del ciclo del Wankel, igual que con el motor de pistones, estos son admisión, compresión, expansión y escape.

A pesar de que los reglamentos para la contaminación son tan severos, el motor Wankel ha superado la fase investigatoria encontrándose plenamente perfeccionado y listo para su producción, pero por cuestiones políticas, automotrices y de protección de las empresas proveedoras de subcomponentes automotrices no se permite. De cualquier manera sea cual fuera la verdad creemos que la integración a un mismo motor, en la región de América del Norte es una verdad teórica en este momento, aunque puede ser una realidad.

Tanto se habla de un mismo tipo de motor, para la región de América del Norte, que actualmente las investigaciones automotrices han superado al relativo nuevo motor Wankel e incluso hoy se habla de que Cummis tiene planeado ofrecer turbinas de gasóleo de aproximadamente 440 C.F., lo que vendría a revolucionar el mundo automotriz, en especial motores.

### La Industria Petrolera su Contribución.

En el campo de las investigaciones tecnológicas que se están llevando a cabo con el fin de resolver los problemas de la contaminación atmosférica, no se ha quedado a la zaga el socio silencioso de la industria automotriz, o sea, la industria petrolera.

Dentro de su marco correspondiente, los laboratorios de investigación de esta industria, han colaborado extensamente en la incesante búsqueda de soluciones, tanto para los problemas de hoy en día, como para prever los futuros. Es decir, intenta resolver de antemano el rompecabezas que presentará el aumento pronosticado de aproximadamente un 50 por ciento en el volumen de hidrocarburos utilizados por el transporte y la industria.

"Este combustible elaborado por Pemex Refinación México, cumple con los estándares de calidad más estrictos, con los códigos, normas y especificaciones establecidas por instituciones de prestigio internacional tales como la Environmental Protection Agency (EPA), el California Air Resources Board (CARB), y otras asociaciones europeas y del Japón, así como por el Instituto Nacional de Ecología (INE), el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), y otras instituciones nacionales".(145)

Desde 1986, Pemex Refinación ha venido elevando la calidad del Diesel, reduciendo gradualmente los niveles de azufre, hasta llegar en la actualidad a un contenido máximo de 0.5 por ciento para el Diesel desulfurado, y 0.05 por ciento para el pemex diesel, esté último con un contenido de aromáticos de 30 por ciento y con un índice de cetano desde 52 a 55, superando a las especificaciones de este combustible producido en otros países, colocándose a la vanguardia del mercado mundial.

### **3.3. COORDINACION AL LARGO PERMITIDO Y EL PESO**

Es interesante observar lo poco que se ha tratado el tema de las cajas de 53" o casi 16.2 metros de largo, así como lo de doble remolque, que exceden las dimensiones permitidas por el reglamento de Pesos y Dimensiones, mismo que fue publicado el 7 de mayo de 1996, equipo que no cabe en nuestras calles y en la mayoría de las carreteras

(145) En folleto Calidad internacional Pemex Diesel Comprometidos con la calidad, de fecha 16 de Diciembre de 1996.

nacionales. Tal parece que a esta problemática se le menosprecia y esto puede ser sumamente delicado y de consecuencias futuras impredecibles.

En este sentido, en México, por la pasividad de la SCT, se sigue violando la Ley de Vías, en favor de las empresas extranjeras, el burocratismo con que se maneja la ley en este país, está acabando con las oportunidades en favor de transportistas mexicanos. No hay mas que checar el flujo de cajas que entran en nuestro país a diario, violando la Ley de Vías, para darnos cuenta de que urge un freno a esta anarquía.

Por tal, a manera de ponencia consideramos que una medida que podrá dar respuestas a este problema es: que se modifique el reciente reglamento y en especial el artículo quinto.... "los pesos y dimensiones máximos a que se sujetarán los vehículos según el tipo de camino por el que transiten se ajustarán a lo que establece en la norma respectiva"(146)...., ya que esta sólo hace mención en forma muy general y no determina medidas específicas, a lo largo permitido, o sea no hay elementos legales para restringir su circulación.

La experiencia que actualmente vive Canadá de permitir la circulación de éstas cajas, nos indica, que ha perdido el 50 por ciento de transporte a manos de empresas norteamericanas, esto es porque las cargas que se generan en los Estados Unidos con destinos a Canadá y México, en su gran mayoría, serán entregadas a empresas de transporte norteamericano, debido al proteccionismo que hacen las empresas industriales al transporte norteamericano para proteger que el dólar que se paga entre sí siga circulando en Estados Unidos de Norteamérica para el beneficio de la economía de ellos mismos.

Expresado lo anterior y haciendo acopio a las palabras pronunciadas por el Director estadounidense, señor Mossberger, quien dijo: "que en el TLCAN los que no tengan los elementos necesarios saldrán fuera de la competencia"(147), por tal debemos entender que los elementos se compran con dinero, con financiamiento, cosa que volvemos a repetir carecemos de él, esto lo podemos observar actualmente cuando la industria camionera nacional no fabrica remolques, lo que ésta orilla a la internación y el equipamiento de remolques extranjeros.

(146) Ley de Vías Generales de Comunicación., 26a. Ed., México., Ed., Porrúa, S.A., 1996., Pág. 165

(147) Senado de la República., Foro permanente de información, opinión y diálogo sobre las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, E.U. y Canadá., México., S.N.D., 1991., Pág. 204.

De lo arriba expuesto, nuestra aportación para poder obtener una buena coordinación al problema de los remolques extremadamente largos, es que el Gobierno Federal debe proteger por lo menos durante 10 años, al autotransporte nacional como ha pedido la negociadora norteamericana Carla Hills, esto es que se permite el arrastre de todo tipo de remolques (chicos y largos) en forma provisional, mientras se trabaja en forma conjunta con el propósito de que las diferentes industrias productoras de remolques en la región del TLCAN, unifiquen normas de diseño técnico a fin de lograr remolques con una dimensión acorde a las carreteras de la región de América del Norte, así como, el reacondicionamiento paulatino de las cajas extremadamente largas (americanas), a los parámetros acordados, reflejándose esto en la facilidad de maniobras internacionales.

Como resultado del estricto cumplimiento de los pesos del vehículo con carga, en las carreteras estadounidenses queda prohibido circular con más de 80,000 libras brutas de peso, equivalentes a unas 30 toneladas, esto ha ocasionado que los camiones nacionales se carguen con menos de su capacidad para evitar costos de maniobras adicionales en la frontera, siendo perjudicial para el cargador y el porteador, por tal, los diferentes mandatarios pueden y deben resolver esta postura, no olvidar que si los camiones (equipo mexicano) son más pesados, es por que estos transportan materias primas y el equipo norteamericano transporta bienes terminales (volumen). Esto es, se necesita derogar esta forma, o por lo menos se modifique en beneficio de los integrantes del TLCAN.

#### **3.4. CENTROS DE MANTENIMIENTO, VERIFICACION Y CONTROL VIA SATELITE**

Las comunicaciones y los transportes, han sido factor decisivo para el desarrollo económico y social de todas las naciones y constituyen un fenómeno asociado a la evolución de la humanidad, caracterizándose por su completa vinculación con los mercados y con el medio geográfico. Pero si observamos la situación geográfica de Estados Unidos dentro del TLCAN éste tendrá la mejor opción comercial gracias a su cercanía con Canadá al norte y México al sur, traduciéndose en recorridos mucho más cortos que los que tengan que realizar los países mencionados. Por tal, el autotransporte nacional deberá contar con personal especializado (mecánicos especializados) para el mejor mantenimiento de estas unidades.

El ideal de toda operación de mantenimiento es el tener siempre los vehículos fuera del taller trabajando. Quizá la clave para lograrlo sea un grupo de buenos mecánicos que hagan el trabajo de manera eficiente y rápida.

No es una meta fácil. Y ningún manual de procedimientos, reloj checador o una computadora, podrán jamás remplazar a la buena supervisión para obtener el mayor y mejor rendimiento de los mecánicos.

Para obtener una mayor eficiencia que nos permita dar respuestas acorde a los retos que exige el TLCAN, nos permitimos dar algunas sugerencias para mejorar las actividades de mantenimiento en los talleres nacionales.

\* "Se tendrá que guardar una estrecha relación con la calidad y cantidad del rendimiento del mecánico, o sea los talleres deberán ser limpios, seguros, bien organizados, con las máximas condiciones de seguridad y precaución".(148)

\* No debe permitirse que la falta de herramientas modernas y rápidas impida a los mecánicos calificados mejorar el servicio y ahorrar tiempo.

\* Deberá existir una excelente organización, deberá contarse con un almacén que tenga todo el material para cuando se haga necesario.

\* Capacitación, consistente en cursos que permitan mejorar su actividad, así como conocer el o los operativos de mantenimiento y reparación de nuevo equipo.

\* A los ayudantes del mecánico debe informárseles acerca de los conocimientos, experiencias y herramientas que son necesarias.

\* Mantener a los mecánicos informados acerca de como se están desarrollando en su trabajo.

\* Asegurarse de que las asignaciones de tareas sean hechas de acuerdo a las capacidades individuales.

Todos estos consejos se pueden resumir en un reflexivo comentario: Se puede comprar el tiempo de un hombre, su presencia física en un lugar determinado. Incluso puede comprar cierto número de funciones musculares por hora y por día. Pero no puede poder comprar el entusiasmo. No puede comprar la iniciativa, ni la lealtad. Estas cosas sólo se ganan.

#### Verificación y Centro de Capacitación.

Desgraciadamente aunque la Ley de Vías establece que todas las unidades del autotransporte público federal que transiten por puentes y caminos de jurisdicción federal, deberán cumplir con el control técnico de sus condiciones físicas y mecánicas y obtener la constancia de aprobación correspondiente con la periodicidad y condicional que establece la Secretaría en la norma respectiva, así como en las facultades otorgadas a la reciente desincorporada y autónoma Policía Federal y de Caminos y Puertos de la SCT, en donde se les autoriza la supervisión mecánica de las unidades de autotransporte federal que circulan por las diferentes carreteras del territorio nacional, esto no se lleva a cabo en la realidad, dejando esta inspección mecánica a cargo del dueño de la unidad, en el menor de los casos o al operador, en la mayoría de los casos. Es oportuno dar algunas recomendaciones, que nos permiten incrementar la seguridad, pero hacer frente a las múltiples reglamentaciones y revisiones a que serán sometidas las unidades mexicanas al penetrar en los EEUU. y Canadá.

#### Centros de Capacitación.

La actividad del transporte genera un costo social. Los distintos renglones donde puede desglosarse dicho costo incluye los derivados de los accidentes de tránsito. Este concepto se ha vuelto de orden primario en muchos países y requiere atención urgente y prioritaria.

Una acción es dar respuesta a este problema, en forma muy general, por parte de las autoridades federales es establecer centros de capacitación en donde se impartan cursos teóricos y prácticos con vehículos y simuladores acordes a la situación actual y el futuro que se vislumbra para el servicio, como sucede en los otros integrantes del TLCAN,

### Control vía satélite.

La repercusión social que la informática ha tenido ha sido enorme, en donde la utilización de la computadora como herramienta de trabajo se ha difundido, y más aún ante la computarización de las unidades motrices (tractocamiones). En base a esta tecnología y referente a los acuerdos del TLCAN, se prevé la incorporación del proyecto para el control vía satélite de las unidades del Servicio Público Federal, para realizar su localización y facilitar el aviso oportuno a sus centrales, y ubicación de las unidades. "Este sistema consiste en agregar al módulo electrónico computarizado de la unidad, una estrella óptica conectorizada recabadora de datos bidireccionales que en forma permanente podrá estar mandando información vía satélite a las diferentes bases de como se desempeñan las actividades". (149)

Muchos van a conducir por largos períodos (10 a 12 horas por jornada), será necesario la incursión de modernos sistemas tecnológicos de advertencia que pueden salvar vidas. Así, una empresa japonesa está incorporando un sistema electrónico que controle con una cámara de vídeo la frecuencia con que parpadea el conductor. Cuando se producen demasiados parpadeos lentos una voz grabada le advierte de su peligrosa situación recomendándole que es preferible descansar que atenerse a las consecuencias. Por su parte, una compañía europea de seguridad para el transporte desarrolló un mecanismo que mide la seguridad con que se conduce. Si el camión da sacudidas, suena una alarma en la cabina, que le indica a el operador descansar.

### **3.5. ESQUEMA DE CARRETERAS**

La gran necesidad de calles y carreteras en muchos países ha requerido que se de atención preferente al aspecto estructural de las mismas, con el fin de construir el mejor kilometraje en el menor tiempo, así como una mayor duración de su infraestructura. Motivo por el cual se ha empezado a estudiar otro aspecto: el operacional y es precisamente la Ingeniería de Tránsito, como una nueva rama de la ingeniería, la llamada a tratar este aspecto.

(149) En folleto Packard Sistemas Eléctricos., DELPHI de 22 de Diciembre de 1996., Pág. 14.

El gobierno federal mexicano, como encargado de las obras públicas, las comunicaciones y del transporte de nuestro país, y consiente de la falta de super carreteras y por la creciente necesidad de ofrecer mayor seguridad e información al usuario de las actuales carreteras, producto del alto flujo vehicular, así como del fortalecimiento de la conciencia de la necesidad de exportaciones para la consecución del progreso nacional. "Traduciéndose en una mística mexicana: salir al exterior con nuestros productos para traer a cambio los recursos que necesitamos para impulsar nuestro avance"<sup>(150)</sup>, y con el objeto de unificar a nivel regional, nacional e internacional (interamericano), la infraestructura que demanda el TLCAN, el Ejecutivo Federal deberá construir por lo menos cuatro de las diez super carreteras (cuatro carriles por sentido), teniendo como las más prioritarias: México Reynosa, México Cd. Juárez, México Tijuana y México Mérida.

En 1952 la Organización de las Naciones Unidas presentó al mundo la proposición de un sistema internacional de señales, producto de un cuidadoso estudio encargado a varios expertos, haciéndose toda clase de pruebas de campo, principalmente de legibilidad, además de tomarse en cuenta factores primordiales como la reacción condicionada del individuo y la conveniencia de causar el menor cambio posible del usuario. Después de muchos años de esfuerzos la O.N.U. ha logrado que muchos países adopten a este sistema internacional (señales dividido en preventivas, restrictivas e informativas, marcas, rayas, símbolos, letras, obras y dispositivos diversos), que ya se está popularizando y seguramente será el que predomine en pocos años. México empezó adoptar el sistema desde 1965, con una aceptación oficial general, pero en los últimos años y principalmente desde la entrada en vigencia del TLCAN, los diferentes organismos gubernamentales de transporte, en cada país miembro acordaron después de una revisión y actualización continuar con la simbología salvo la modificación a las señales informativas, esto es que en todo el territorio de la región de América del Norte deben incluir letreros en ambos idiomas (español e inglés). Satisfaciéndose la necesidad y las exigencias de los diferentes usuarios que demandan.

### **3.6. MODELO DE CARTA DE PORTE INTERNACIONAL**

En el Derecho Positivo Mexicano, el título representativo de cualquier producto que es transportado por vía terrestre, se le denomina carta de porte. Este es un contrato por medio

(150) Arellano García, Carlos., La Diplomacia y el Comercio Internacional., México., Ed. Porrúa S.A. 1980., Pág. 193.

del cual el porteador pone a disposición del cargador un autotransporte en su total capacidad o una parte de él, para transportar cualquier género de mercancías que determina el cargador. De dicho contrato existen innumerables formularios tipo, pero estos sea cual fuere su forma deberá contener los requisitos que establece el artículo 581 del Código de Comercio y que son los siguientes:

- 1.- El nombre, apellido y domicilio del cargador;
- 2.- El nombre, apellido y domicilio del porteador;
- 3.- El nombre, apellido y domicilio de la persona a cuya orden vayan dirigidos los efectos (consignatario), o si han de entregarse a el mismo porteador;
- 4.- La designación de los efectos con expresión e la calidad genérica de su peso y las marcas o signos exteriores de los bultos en que se contengan;
- 5.- El precio del transporte;
- 6.- La fecha en que se hace la expedición;
- 7.- El lugar de la entrega al porteador;
- 8.- El lugar y el plazo en que habría de hacerse la entrega al consignatario y
- 9.- La indemnización que haya de abonar el porteador en el caso de retardo, si sobre este punto media algún pacto. Así como, en nuestro derecho, el título dispositivo de mercancías puede ser a favor del consignatario o al porteador de la carta de porte.

Se mencionaron para tener una visión estructural del contenido de la carta de porte, demás servirá para realizar las modificaciones que demanda el documento, por la penetración del transporte nacional a E.E. U.U. y Canadá, tomando en cuenta que tendrá que negociarse con múltiples dependencias, así como exhaustivas revisiones por diversas autoridades en algunas carreteras.

Con respecto a los tres primeros creemos que no hay necesidad de modificaciones, sólo se recomienda que sean plasmados en ambos idiomas. En cuanto a la descripción de cualquier género de mercancías, éstas deberán ser claramente especificadas, esto es porque si se transporta materias primas a Estados Unidos, no se aplica el impuesto del 25 por ciento "(land Tax), caso contrario, al exportar productos terminados de fabricación mexicana si se aplica el impuesto".(151)

Con respecto al precio consideramos que deberá fijarse en ambas divisas o su equivalente. En cuanto a la fecha de expedición no hay motivo o comentarios. Por lo que hace al lugar y el plazo de la entrega este deberá de expresarse detalladamente ya que si el destino es nacional no hay problema pero si es otro Estado, entonces no sólo bastará con determinar exactamente el destino sino que tendrá que agregarse la siguiente documentación:

- 1.- El pago de seguros de responsabilidad civil, carga y contra terceros;
- 2.- El pago por peaje de patios fiscales;
- 3.- Licencia de conducir norteamericana o internacional, así como la tarjeta de salud y el certificado médico de no adicción a las drogas;
- 4.- Tarjeta que establece el peso total de la carga y
- 5.- La constancia de aprobación correspondiente que cumple con la verificación técnica de sus condiciones físicas y mecánicas extendida por la SCT, además de ser vehículo con modelo de diseño no menor a 1994.

Los requisitos antes expresados, las empresas nacionales podrán cubrir perfectamente todos, a excepción del número uno ya que las compañías aseguradoras nacionales sólo ofrecen la cobertura a nivel nacional y no a nivel internacional, por tal esto servirá como una eficaz frontera que no se palpa, pero que reduce el acceso de nuestros porteadores a EEUU. y Canadá. Ante la necesidad de cumplir con los entregos internacionales, se estará obligando a contratar con las aseguradoras norteamericanas para

(151) Contribución territorial por el cual se impone un impuesto a los camioneros de carga que entran a EEUU. en Vega Canovas, Gustavo., México ante el Libre Comercio con América del Norte. México., Ed. Colegio de México., 1992., Pág. 427.

cumplir con este requisito, por tal, ante esta limitante creemos que el gobierno federal y por conducto del IMCE deberá trabajar conjuntamente e indirectamente con las compañías de seguros para tratar de suplir esta improtección.

Aunque en la carta de porte se determina el plazo en que habrá de hacerse la entrega, deberá contar con una prórroga por los imprevistos y las exigencias que demandan los integrantes de América del Norte.

En lo referente a indemnización en caso de retardo, sólo creemos que da lugar cuando se establece cosa que en la práctica no es muy común, y a que el porteador nunca se arriesga a lo imposible.

Para concluir podemos decir que las cartas de porte deberán de incluir en su formato no sólo los requisitos a que se hace mención el artículo 581 del Código de Comercio, sino que además deberá contener, el nombre de la aseguradora, la cobertura y el monto que cubre la póliza, así como su alcance (nacional o internacional).

## **CONCLUSIONES**

1.- El Autotransporte de Carga Mexicano es importante porque actualmente no existe en el mundo, país capaz de satisfacer todas sus necesidades por si mismo; es una actividad destinada a satisfacer necesidades públicas y privadas proporcionando lo necesario para vivir, ejerce una participación importante dentro de la infraestructura del país; constituye un apoyo fundamental para el desarrollo económico, social, cultural y productivo del país; proporciona en forma directa e indirecta el 58 por ciento de las relaciones laborales nacionales, además de acercar a unir a los seres humanos y a los pueblos. Por tal creemos que es irrazonable que el Gobierno Federal apoyado en su actual política neoliberal no ubique verdaderamente la importancia y trascendencia del autotransporte mexicano a nivel nacional e internacional, además de no hacer caso a las peticiones que han venido formulando para mejorar la situación de los autotransportistas mexicanos y de continuar llevando por rumbos equivocados la política del Autotransporte Mexicano (no sabemos si por ignorancia) lo que en nuestra opinión deja de manifiesto la poca vergüenza ética y profesional por parte de los funcionarios mexicanos que sólo les interesa fortalecer y establecer sus intereses personales (bienestar para su familia).

2.- En enorme atraso y la experiencia mexicana acumulada en años anteriores hace comprender que para retomar el crecimiento sobre bases sólidas es indispensable abrir la economía nacional a fin de lograr mayores niveles de competitividad, producto del acelerado proceso de innovación científica y tecnológica, que ha conducido a la globalización de la economía cambiando la estructura internacional. De esta manera, estamos convencidos que la única forma de que nuestra nación con ya más de 90 millones de habitantes, recupere el indispensable crecimiento económico y en consecuencia genere los empleos que las nuevas generaciones están reclamando; situación que se dará a través de la participación en los grandes centros de comercio con una interrelación soberana entre las naciones, pero contando con un marco jurídico más amplio (TLCAN),

que permita el acceso a las importaciones y recíprocas al mercado norteamericano y canadiense.

3.- Hay que precisar que el TLCAN es un acto jurídico multilateral de comercio, con carácter de ley elaborado por sujetos de la comunidad internacional (Estados), que dentro del orden jurídico mexicano se le otorga el nivel de ley nacional, así como su observancia y cumplimiento obligará tanto a las autoridades locales y federales, ejecutivas, legislativas y judiciales como a la sociedad civil en su conjunto, desprendiéndose como consecuencia lógica que cualquier persona física o moral que resulte afectada por una disposición del TLCAN que contravenga la Constitución podrá solicitar u obtener la protección de la justicia federal mediante el juicio de amparo, o en nuevo Derecho Mercantil Internacional.

4.- En base a la expresión intrínseca del artículo 133 Constitucional, el Estado Mexicano adopta la Teoría Monista Nacional, argumentando que tiene primacía la norma jurídica interna frente a la norma internacional, lo que ocasiona que los medios de solución de controversias incluidos en el TLCAN sean considerados inconstitucionales. Por tal creemos que la política internacional mexicana debe cambiar a la Teoría Monista Internacional, además de modificar el procedimiento para la celebración de Tratados, esto es porque, si consideramos a el TLCAN como ley, no podemos aceptarlo plenamente, ya que nuestro documento supremo establece que para la aprobación o derogación de las leyes, es necesario la revisión de las cámaras (Diputados y Senadores), mientras que el Tratado sólo fue aprobado por el Senado. Además debe modificarse la preferencia del Ejecutivo Federal para la celebración de tratados, toda vez que relega la aprobación del Senado a su Voluntad; por tal creemos que debe ser en sentido inverso, como los países de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

5.- Ante los problemas que suscita la prevención y la represión de la delincuencia, el Estado debe manifestarse por la adopción de previsiones genéricas de observancia general, conferidas a regular la conducta de los hombres. En el desarrollo de estas relaciones existe una actividad coordinada de causas a efectos como resultado de las necesidades de la vida en común. La necesidad de la ley. Así, el nuevo delito de Encargo de Transporte deberá ser incluido en el Código Sustantivo relativo a la materia para que el Estado mexicano de prevención y represión a ese transporte que se dice filibustero,

que actúa supuestamente al margen de la ley y que tanto perjudica a las empresas de autotransporte que actúan dentro del marco legal establecido, así, como proteger a los mismos usuarios de esta clase de transporte y a toda la sociedad en sí.

6.- Por el autotransporte de carga nacional e internacional desafortunadamente se causan accidentes automovilísticos, originando un problema judicial, que para solucionarse se deben conjugar de una manera armónica los elementos jurídicos y técnicos. Es cierto que la dogmática jurídica valora y estudia cada actividad humana y la encuadra en el campo del Derecho Civil o del Penal, apreciando responsabilidad o exonerando de ellas. En cuanto la materia técnica es necesario conocer los elementos fácticos materiales y mecánicos (que produjeron la situación) y el límite en la que ha de intervenir la autoridad técnica. Pero si consideramos que el Derecho debe ser estable, pero no inmutable, además que la sociedad dejó de ser escenario del delito para convertirse en promotora, por tal es necesario, se debe modificar el proyecto de diligencias mínimas comprendidas en la Averiguación Previa, toda vez que los delitos actuales comienzan a vivir desde antes de la fase intercriminis. Esta modificación, es el anexo de pericias médicas realizadas por sociólogos y psiquiatras, encaminado a conocer los estados de ánimo, o sea la cadena de causas o serie de circunstancias sociales que predestinan un hecho imprudencial o premeditado, lo que servirá como causas de desgravación al momento de elaboración de una sentencia.

7.- Los Estados son entidades jurídicas propias, en donde la comunicación se da necesariamente a través del Derecho y por el mismo, actualmente se está abriendo paso a la convicción de que hay que crear el Derecho del Consenso y el Derecho Internacional del Desarrollo, cuya estructura principal podría ser la integración económica regional. Esta interacción por lo regular se está dando entre países de distintos grados de desarrollo (Canadá, México y Estados Unidos), por tal estamos convencidos que la cooperación técnica-jurídica es una fórmula eficaz para contribuir al fortalecimiento de los vínculos entre los estados, permitiendo la comunicación y el entendimiento de sus respectivas comunidades científicas. En este sentido, proporcionar cooperación técnica internacional, es un deber y patrimonio común de toda la humanidad y que cualquier país debe realizar esfuerzos para ponerlos al servicio de todo hombre sin distinción de raza, color o religión.

8.- Ante las fuertes presiones de la competencia internacional y la formación de regiones económicas mundiales, estamos seguros que generarán cambios importantes en el funcionamiento del autotransporte nacional de carga, por tal estamos convencidos, que es un acierto la unificación de normas técnicas, operativas y de servicio, en donde el esfuerzo de las tres economías está encaminado a establecer un acuerdo institucional conjunto que permita lograr el mismo nivel de servicio por cualquier empresa de autotransporte que esté ubicada en la región del TLCAN.

9 de Noviembre de 1997.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alcocer, Mario., Economía Social., México., Ed. América., 1947., Pág. 243.
- 2.- Algunas Consideraciones sobre el control mercantil de transportes por carretera., Revista de Derecho Mercantil., España Madrid., No. 69., Vol. XXVI., Julio-Septiembre., 1958.
- 3.- Algunas Observaciones a los Títulos I y II del Proyecto de Ley sobre uso y circulación de vehículos de motor., Revista de Derecho Judicial., España., No. 12., Octubre-Diciembre., 1962.
- 4.- Almeja Breach, Víctor y Drneles Gutiérrez, Guillermo., Elementos de Derecho Positivo Mexicano., México., Ed. Trillas., Pág. 206.
- 5.- Andera Eduardo y Georgia Kessel., México y su Tratado Trilateral de Libre Comercio., México., Ed. Ma. Graw - Hill., 1997., Pág. 384.
- 6.- Apéndice de Jurisprudencia., Poder Judicial de la Federación, Tesis de ejecutorias de 1917-1985., México 1985., Tesis 155.
- 7.- Arellano García, Carlos., La Diplomacia y el Comercio Internacional., México., Ed. Porrúa, S.A. 1980., Pág. 217.
- 8.- Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana., México, D.F., No. 14., s. f., 1982., Pág. 127.
- 9.- Arellano García, Carlos., Primer Curso de Derecho Internacional Público., 2a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1993., Pág. 837.

- 10.- Aspectos Jurídicos de la Cooperación Técnica Internacional -un reto al derecho-, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana., México, D.F., No. 14., s. f., 1982., Págs. 131.
- 11.- Bonaria R., Michael., Economía de los Transportes., Trad. de Teodoro Ortiz., 3a. Ed., México., F.C.E., 1956., Pág. 158.
- 12.- Borja Soriano, Manuel., Teoría General de las Obligaciones., 14a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1984., Pág. 735.
- 13.- Briz Santos, Jaime., Derecho de la Circulación Problemas Actuales., España., Ed., Montecorro, S.A. 1976., Pág. 404.
- 14.- C. Hermida, Ernesto., Principios de Derecho Internacional Público., Argentina., Ed. Buenos Aires., 1965., Pág. 312.
- 15.- Carpizo, Jorge., La interpretación del artículo 133 Constitucional., México., U.N.A.M, I.I.J., 1975., Pág. 157.
- 16.- Castro Pereznieto, Leonel., El Tratado de Libre Comercio una introducción., México., Ed. Monte Alto, S.A., 1994., Pág. 699.
- 17.- Castellanos, Fernando., Lineamientos Elementales de Derecho Penal., 29a. Ed., México Ed. Porrúa, S.A., 1991., Pág. 359.
- 18.- Charles Rousseau., Trad. de Fernando Giménez Artigues., Derecho Internacional Público., 3a. Ed., España., Eds. Ariel., 1996 Pág. 437.
- 19.- Código Civil para el Distrito Federal., 60a. Ed. México Ed. Porrúa, S.A., 1991., Pág. 653.
- 20.- Código de Procedimientos Penales., 34a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1985., Pág. 363.

- 21.- Colín Sánchez, Guillermo., Derecho Mexicano de Procedimientos Penales., 5a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1979., Pág. 595.
- 22.- Consideraciones para modernizar el transporte nacional., Revista Ciencia y Desarrollo., México, D.F., No. 98., Vol. XVII., Mayo-Junio., 1991.
- 23.- CONACYT Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982., 3a. Ed., México., Octubre de 1978.
- 24.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., 34a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1992., Pág. 126.
- 25.- Contratos de Seguros, su aplicación a los transportes terrestres, marítimos y aéreos. Elementos y caracteres, acciones., Revista Jurídica., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales., Argentina., No. 18., s.f., 1967.
- 26.- Cooperación Científica y tecnológica internacional en México un intento de evolución., Revista Ciencia y Desarrollo., Edit. por CONACYT., No. 33., México., Julio-Agosto de 1980.
- 27.- Cortes Ibarra, Miguel., Derecho Penal., 4a. Ed., México., Ed. Cárdenas., 1992., Pág. 491.
- 28.- Crédito para la Industria del Transporte Automotriz., Rev. de la Escuela de Contabilidad y Administración., Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey., Trimestral., México., Monterrey, N.L., No. 16., Octubre de 1952.
- 29.- Crouse William, H., Mecánica Automotriz., 6a. Ed., España., Ed. Marcombo., 1991., Pág. 466.
- 30.- Cuadra, Héctor., Aspectos Jurídicos del Nuevo Orden Económico Internacional., Tomo III., México., U.N.A.M., I.I.J., 1979., pág. 427.

- 31.- De la Cueva, Mario., Teoría de la Constitución Mexicana, México., Ed. Porrúa, S.A., 1982., Pág. 283.
- 32.- Diario Oficial de la Federación de fecha dos de Enero de mil novecientos noventa y dos.
- 33.- El deterioro de los caminos en los países en vías de desarrollo, Revista del Banco Mundial -Bimestral-, E.E.U.U., Washington., No. 56., Septiembre-Octubre de 1988.
- 34.- El uso ilícito del transporte, Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales., Tomos XXX y VII., España., Enero-Abril., 1958.
- 35.- Esteven Ruiz, Roberto., Apuntes del Segundo Curso de Derecho Mercantil, por Armando Calvo M., México., U.N.A.M., 1933.
- 36.- Factores Psicosociales que Generan Accidentes de Tránsito, Rev. Mexicana de Derecho Penal., P.G.J. y Territorios Federales., México., No. 11., Enero-Marzo., 1974.
- 37.- Faga Vésca, J., Leyes Federales y el Congreso de la Unión, México., Sn. Ed., 1991., Pág. 218.
- 38.- Fensen Cecil, Haward., Fundamentos de Mecánica, México., Eds. Graw-Hill., 1982., Pág. 241.
- 39.- Ferri, Enrique., Principios de Derecho Criminal, Trad. de José Arturo Rodríguez Muñoz., España., Ed. Raus., 1933., Pág. 820.
- 40.- Fontán Balestra, Carlos., Derecho Penal, 20a. Ed. Buenos Aires., Ed. Abeledo Perrot., 1985., Pág. 750.
- 41.- Fontán Balestra, Carlos., Tratado de Derecho Penal, Tomo I Parte General., 2a. Ed. Buenos Aires., Ed. Abeledo Perrot., 1980., Pág. 525.

- 42.- García Ramírez, Sergio., Justicia Penal., México., Ed. Porrúa, S.A., 1982., Pág. 270.
- 43.- González Bustamante, Juan José., Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano., 9a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1988., Pág. 417.
- 44.- González Mariscal, Olga Islas y Ramírez Hernández, Elpidio., Derecho Penal Contemporáneo., México., U.N.A.M., 1968., Pág. 136.
- 45.- González de la Vega, Francisco., Derecho Penal Mexicano., 23a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1980., Pág. 469.
- 46.- Hacia una planificación más racional de los transportes rurales por carretera., Rev. Internacional del Trabajo., Oficinas Internacionales del Trabajo., Ginebra Suiza., No. 34., Vol. 10., Abril-Junio de 1982.
- 47.- Histórico El Paro Nacional., Rev. Hombre Camión., México., No. 12., 1996.
- 48.- Informe de Labores 1994-1995., Secretaría de Comunicaciones y Transportes., México., Ed. Gráfico de México., 1994., Pág. 109.
- 49.- Jiménez de Asúa, Luis., Tratado de Derecho Penal., Tomo II., 3a. Ed. Argentina., Ed. Loseda., 1965., Pág. 102.
- 50.- Jiménez de Asúa, Luis., Principios de Derecho Penal Ley y Delito., 3a. Ed., Buenos Aires., Ed. Abeledo Perrot., 1989., Pág. 578.
- 51.- Jiménez Huerta, Mariano., Derecho Penal Mexicano., 5a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1984., Pág. 441.
- 52.- La fatiga, trampa invisible para los camioneros, por el corresponsal de despertad en Alemania., Revista Despertad., Editada por Torre de Vigía., Vol. 78., No. 15., México., 8 de Agosto de 1997., Pág. 30.

53.- La nueva ordenación de los transportes por carretera., Revista de Derecho Mercantil., España., No. 32., Vol. XI., Marzo-Abril 1957.

54.- Lara Martínez, Jorge., Tránsito Violaciones., México., Ed. Generales., 1976., Pág. 225.

55.- La velocidad., Rev. de Derecho Judicial., España., No. 18., Abril-Junio., 1964.

56.- Lee Laurie., El Maravilloso Mundo del Transporte., Trad. de Juan Novella Domingo., España., Eds. Aguilar., 1972., Pág. 96.

57.- Ley de Vías Generales de Comunicación., 21a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A. 1991., Pág. 375.

58.- Libertad para el seguro internacional de transportes., Revista Mexicana de Seguros., México., No. 23., Vol. III., Febrero 1950.

59.- Manual de Referencia Balatas., Bendix Mexicana 1995., Pág. 52.

60.- Martínez Cortés, Jorge (Coordinador), Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional., México., U.N.A.M., Fac. de Ciencias Políticas y Sociales., 1998., Pág. 104.

61.- Massieu Ruiz, José Francisco., Régimen jurídico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio., México., U.N.A.M., I.I.J., 1972., Pág. 323.

62.- Más sobre los transportes por carretera., Rev. de Derecho Mercantil., España., No. 37., Vol. XII., Enero-Febrero de 1952.

63.- Max Sorensen., Manuel of Public International Law., Londres., Macmillan., 1978., Pág. 155.

64.- Mayor y Col. Rafael., Ingeniería de Tránsito., 61. Ed., México., Ed. Asociación Mexicana de Caminos, A.C., 1982., Pág. 314.

65.- Memorias del Foro Nacional de Consulta. Tres tomos., México., Senado de la República., LIV Legislatura., 1990.

66.- Meyer Lorenzo., Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos. México., Ed.Siglo XXI., 1990., Pág. 237.

67.- Mezger, Edmundo., Tratado de Derecho Penal. Tomo I., s/ed., España., s/edit., 1955., Pág. 400.

68.- Miguel S. Wionczels., El subdesarrollo científico y tecnológico mexicano. Volumen II., México., Eds. Septentas., 1976., Pág. 378.

69.- N. Maciel, Rogelio., El Transporte en el Mercado Común Latinoamericano. Argentina., Fac. de Derecho y Ciencias Sociales., 1989., Pág. 201.

70.- Notas sobre el régimen internacional del transporte en América. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México., No. 3., Septiembre-Diciembre., 1948.

71.- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial Viena., Establecimiento y desarrollo de la industria del automóvil de los países en desarrollo. E.U. Nueva York., Naciones.

72.- Ortiz Ahif, Loretta., Derecho Internacional Público. 2a. Ed., México., Ed. Mexicana., 1993., Pág. 530.

73.- Orrico Alarcón, Miguel., Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano. México., Dirección General de Comunicación Social., Pág. 294.

74.- Palacios Treviño, J., Tratados: legislación y práctica en México. México., Sn. Ed., 1986., Pág. 298.

75.- Pérez Luis, Carlos., Tratado de Derecho Penal. Tomo I., Colombia., Ed. TEMIS., 1967., Pág. 647.

76.- Porte Petit Candaudap, Celestino., Apuntamientos de la parte general de Derecho Penal, 14a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A. 1991., Pág. 553.

77.- Ramos Garza, Oscar., Los extranjeros y la propiedad territorial en México, México., Ed. Doliseal., 1989., Pág. 166.

78.- Reglamento sobre Policía y Tránsito., 24a. Ed., México., Ed. Porrúa S.A., 1993., Pág. 375.

79.- Rojina Villegas, Rafael., Derecho Civil Mexicano., 4a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1981., Pág. 525.

80.- Rousseau, Charles, Derecho Internacional Público., 3a. Ed., España., Eds. Ariel., 1966., Pág. 747.

81.- Roxin Claus., Teorías del Tipo Penal. Tipos abiertos y elementos del deber jurídico., Argentina., Eds. Depalma., 1979., Pág. 303.

82.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes., El transporte en México., México., Litografía Delta., 1989., Pág. 202.

83.- Semanario Judicial de la Federación., 6a. época., Vol. XCVIII, Tercera parte., 13 de Agosto de 1965.

84.- Semanario Judicial de la Federación., 6a. época., Vol. 151., sexta parte.

85.- Sepúlveda, César., Los Tratados en el Orden Legal Mexicano., en Comunicaciones Mexicanas al VI., Congreso Internacional de Derecho Comparado., México., U.N.A.M., 1962.

86.- Sepúlveda, César., Derecho Internacional Público., Tomo II., México., S.R.E., 1993., Pág. 60.

- 87.- Serra Vázquez, Modesto., Derecho Internacional Público., 15a. Ed., México., Ed. Porrúa, S.A., 1994., Pág. 322.
- 88.- Serra Puche, Jaime., Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte., México., Ed. Porrúa, S.A., 1991., Pág. 324.
- 89.- Shaw e Ituraide., Contenido de un Tratado de Comercio., Revista El Trimestre Económico., Octubre-Diciembre de 1950.
- 90.- Sorensen Max., Manual de Derecho Internacional Público., 2a. reimpresión., México., Ed. F.C.E., 1981., Pág. 558.
- 91.- The First Roadbuilders., Public Roads of the past (La Construcción de los primeros caminos publicado en las carreteras del pasado)., AASAO., 1952., Pág. 142.
- 92.- Transportation and Distribution., Penton Publications., E.E.U.U., Cleveland, Junio de 1990.
- 93.- Tratado de Economía., Tomo I., México., F.C.E., 1996., Pág. 302.
- 94.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte., Texto oficial., SECOFI., México., Ed. Angel Porrúa, S.A., 1993., Pág. 1218.
- 95.- United Nations Conference on trade and development., Trade and Development Boards on Shipping., Developments in Multimodel Transport., Ginebra Suiza., Enero de 1990.
- 96.- Valdés, Raúl y Tovar Loceza, Enrique., Derecho Diplomático y Tratados., México., S.R.E, 1913., Pág. 87.
- 97.- Valencia y Gallart, Tomas., Delito de Tránsito., México., Sn. Ed., 1988., Pag. 103.
- 98.- Villoro Toranzo, Miguel., Introducción al Estudio del Derecho., 4a., Ed. México., Ed. Porrúa, S.A., 1980., Pág. 504.

99.- W Hay, Willia., Ingeniería de Transporte., México., Ed. Limusa., 1993., Pág. 739.

100.- Witker, Jorge (Coordinador), Aspectos Jurídicos del Tratado Trilateral de Libre Comercio., México., U.N.A.M., I.I.J., 1992., Pág. 229.

101.- Witker, Jorge., El Tratado de Libre Comercio de América del Norte., Análisis, Diagnósticos y Propuestas Jurídicas., Tomo I., U.N.A.M., I.I.J., 1993., Pág. 318.

## ABREVIATURAS

CANACAR - Cámara Nacional de Carga.

CONATRAM - Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos, Asociación Civil.

GATT -Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

IMCE - Instituto de Comercio Exterior.

LIE - Ley de Inversión Extranjera.

SCJN - Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SCOFI - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

TLCAN - Tratado de Libre Comercio de América del Norte.