

Héctor Zertuche

El juicio de amparo en la protección de los intereses colectivos. Reseña del amparo interpuesto por los trabajadores de la industria metal mecánica

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes normativos. III. Antecedentes metajurídicos. IV. Amparo sindical. V. Suspensión provisional. VI. Suspensión definitiva. VII. Suspensión definitiva confirmada. VIII. Consideraciones finales. IX. Bibliografía.

I. Introducción

El juicio de amparo en México constituye el instrumento que tiene todo gobernado para combatir los actos que le causan agravio.

Sin embargo, en atención a su naturaleza jurídica, poco ha sido explorado en la defensa de los intereses colectivos o difusos. Nuestro juicio de amparo proviene históricamente de un sistema liberal individualista, y esto se entiende aún más si tomamos en cuenta que, por virtud del principio de relatividad de las sentencias de amparo, este medio de control constitucional se ocupa de amparar únicamente al quejoso en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaratoria general respecto de la ley o acto reclamado que se combata.

En nuestro país, se reformó en junio de 2011 la Constitución, incluyendo lo que se ha denominado la reforma en materia de protección a los derechos humanos y la reforma relativa al juicio de amparo, en donde destacan figuras como el interés legítimo para la promoción de dicho juicio y la apariencia del buen derecho para conceder la suspensión de los actos reclamados.

Relacionado con estos temas novedosos en nuestro país, tenemos la reseña que nos proponemos hacer, sobre lo que muchos han denominado el primer amparo colectivo. Nos referimos al amparo que promovió el Sindicato Nacio-

¹ Consejero de la judicatura de Nuevo León.

nal de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Sidero-Metalúrgica, Automotriz y Proveedoras de Autopartes en General, sus derivados y Similares de la República Mexicana, “Miguel Trujillo López”, en adelante “Sindicato”, por conducto de su secretario general, Tereso Medina Ramírez, en contra del Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2010, el cual establece en sus artículos 2, 3 y 4 que, a partir del primero de enero del año 2012, el arancel aplicable a la importación de las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias incluidas en estos artículos será EXENTA, a excepción de la fracción arancelaria 7210.41.01, cuyo arancel permanecerá en 3%; y respecto de las contenidas en el artículo 4 establece que a partir del primero de enero de 2012, el arancel aplicable a la importación de mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias incluidas en este artículo será de 5%.

El tema por sí mismo llama inmediatamente la atención; ¿qué pretende un sindicato en contra de un decreto que modifica aranceles?, ¿no será éste un tema que corresponda en todo caso a los particulares que estén comprendidos en el Decreto reclamado?, ¿cómo llega el sindicato a la promoción de su juicio de amparo? Éstas y otras interrogantes serán comentadas en este breve estudio, esperando dar respuesta y servir de base a futuros trabajos sobre la materia.

II. Antecedentes normativos

En atención a la naturaleza jurídica del juicio de amparo, éste se ha convertido en un medio protector de los derechos de los gobernados respecto a los actos de autoridad que afectan su patrimonio jurídico, sin embargo el éxito que ha obtenido este medio de control de la constitucionalidad respecto a derechos de gobernados en lo particular, se ha mantenido rezagado en cuanto a los llamados intereses colectivos.

El gran doctrinario sobre el tema de la necesidad en la evolución del juicio de amparo para transitar hacia la protección de intereses difusos o colectivos ha sido el Doctor Lucio Cabrera Acevedo, quien con gran capacidad de síntesis señala sobre este tema (2006, p. 629):

“El término amparo colectivo sugiere un procedimiento judicial o acción de grupo bajo el derecho mexicano. Este procedimiento tendría dos fines esenciales. El primero sería práctico, para evitar numerosas acciones con el mismo

propósito, como ocurre con los derechos de los consumidores. El segundo sería un objetivo jurídico, el de proteger los nuevos derechos humanos establecidos en leyes y tratados proclamados en la década de 1960-1970. Estos derechos incluyen un ambiente sano –incluyendo el paisaje y la imagen urbana–, la igualdad de la mujer, la igualdad étnica, y otros derechos que pueden ser comparados a los “derechos civiles” de los Estados Unidos. En la actualidad, el amparo no protege estos “nuevos” derechos humanos”.

Como puede apreciarse del texto anterior, mucho conviene al orden jurídico mexicano este tipo de acciones por los beneficios que pueden traer y los avances notables en el establecimiento de criterios relevantes en lo que a derechos humanos se refiere y a las acciones colectivas, originando una jurisprudencia temática que seguramente se incrementará en un futuro.

Así mismo conviene indicar que la afirmación del Doctor Cabrera, en el sentido de que estos derechos humanos no se encuentran protegidos por nuestro juicio de amparo, quizá hoy en día, a la luz de la reforma constitucional de junio de 2011, no resulte del todo cierta, dado que la misma –en apariencia– pretende tutelar todo este espectro de derechos.

En efecto, el pasado 6 de junio y 10 de junio de 2011, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocasionando con esta reforma lo que se ha llamado el nuevo paradigma en el derecho mexicano.

Los artículos reformados en lo que concierne al presente estudio, son los numerales 103, fracción I y el 107, fracción X de la Constitución, lo que se realizó el lunes 6 de junio de 2011. Los preceptos en cuestión establecen:

“103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para la protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo el carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

...X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y me-

dian­te las con­di­cio­nes que deter­mi­ne la ley reg­la­men­ta­ria, para lo cual el ór­ga­no juris­dic­cio­nal de am­pa­ro, cuando la natu­ra­leza del acto lo per­mita, de­berá re­ali­zar un aná­li­sis pon­de­ra­do de la apa­riencia del buen de­re­cho y del in­te­rés so­cial.”

Unos cuan­tos días des­pués, el 10 de ju­nio de 2011, se re­for­mó igu­al­men­te el ar­tí­cu­lo pri­me­ro de la Con­sti­tu­ción para com­ple­men­tar esta re­for­ma tras­cen­den­tal y es­ta­ble­cer lo si­gu­iente:

“1º. En los Es­ta­dos Uni­dos Me­xi­ca­nos to­das las per­so­nas go­za­rán de los de­re­chos hu­ma­nos re­co­no­ci­dos en esta Con­sti­tu­ción y en los tra­ta­dos in­ter­na­cio­na­les de los que el Es­ta­do Me­xi­ca­no sea parte, así como de las ga­ran­tías para su pro­tec­ción, cuyo ejer­ci­cio no po­drá res­trin­gir­se ni sus­pen­der­se, salvo en los ca­sos y bajo las con­di­cio­nes que esta Con­sti­tu­ción es­ta­blece.

Las nor­mas re­la­ti­vas a los de­re­chos hu­ma­nos se in­ter­pre­ta­rán de con­for­mi­dad con esta Con­sti­tu­ción y con los tra­ta­dos in­ter­na­cio­na­les de la ma­te­ria fa­vo­re­ciendo en todo tie­mpo a las per­so­nas la pro­tec­ción más am­plia.

To­das las au­to­ri­da­des en el ám­bi­to de sus com­pe­ten­cias, tie­nen la ob­li­ga­ción de pro­mo­ver, res­petar, pro­te­ger y ga­ran­ti­zar los de­re­chos hu­ma­nos de con­for­mi­dad con los prin­ci­pios de uni­ver­sa­li­dad, in­de­pen­den­cia, in­di­vi­si­bi­li­dad y pro­gresi­vi­dad. En con­se­cuencia, el Es­ta­do de­berá pre­venir, in­ves­ti­gar, san­cio­nar y re­pa­rar las vio­la­cio­nes a los de­re­chos hu­ma­nos, en los tér­mi­nos que es­ta­blezca la ley.”

Como puede apre­ciarse de la re­for­ma re­se­ñada, fá­cil­men­te se ad­vierte la tras­cen­den­cia de la mis­ma y como se va am­pliando el es­pec­tro pro­tec­tor de la Con­sti­tu­ción hacia los llama­dos de­re­chos hu­ma­nos, dando cabida a la pro­tec­ción de los de­re­chos co­lec­ti­vos.

En efecto, de la re­for­ma en co­men­to se des­prende de ma­ne­ra ex­p­lí­ci­ta que hoy en día se puede pro­mo­ver el juicio de am­pa­ro cuando se afec­ten de­re­chos hu­ma­nos, que este juicio lo puede pro­mo­ver no solo quien cuente con in­te­rés ju­rí­di­co, sino más aún, basta que alegue un in­te­rés lé­gi­ti­mo que puede ser in­di­vi­dual o co­lec­ti­vo, y que la afec­ta­ción pueda ser de ma­ne­ra di­rec­ta o en virtud de la es­pe­cial si­tuación que se en­cuen­tre frente a la ley.

III. Antecedentes metajurídicos

Por antece­den­tes me­ta­ju­rí­di­cos que­re­mos en­glo­bar a to­dos aque­llos fac­to­res que mo­ti­va­ron o sir­vie­ron al Sí­n­di­ca­to para im­pug­nar el de­cre­to re­cla­ma­do. Es decir trata­re­mos de re­se­ñar bre­ve­men­te el en­tor­no fáctico que pro­vo­có la pro­mo­ción de su am­pa­ro.

Así las cosas, tenemos que el día martes 9 de febrero de 2010, se publicó en el Diario Oficial, por parte de la Secretaría de Economía, un decreto a través del cual se modificaron los aranceles de la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Dicho decreto fue firmado por los entonces titulares del Poder Ejecutivo, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Economía, y establece en su artículo 2 que, a partir del primero de enero de 2012, el arancel aplicable a la importación de las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias incluidas en el mismo será EXENTA, a excepción de la fracción arancelaria 7210.41.01, cuyo arancel permanecerá en 3%. El Sindicato consideró que este decreto constituía una norma general autoaplicativa que reclamó mediante juicio de amparo promovido el 7 de febrero de 2012.

Como consecuencia de la publicación del decreto referido, y considerando además la existencia de una afectación provocada fundamentalmente por la desgravación arancelaria del paquete de mercancías contenidas en él, el Sindicato estimó que se generó un impacto negativo en el sector siderúrgico, dentro del cual sus agremiados desarrollan sus labores.

Aunado a lo anterior, tenemos que la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión estableció como punto de acuerdo exhortar al Ejecutivo federal a revertir, en los términos administrativos y legales que correspondan, la estrategia de reducción arancelaria para la importación de aceros en virtud de los graves efectos negativos que esta medida tiene actualmente sobre la industria siderúrgica nacional. Este punto de acuerdo esencialmente fue bajo los siguientes antecedentes y consideraciones.

DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL EJECUTIVO FEDERAL A REVERTIR EN LOS TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS Y LEGALES CORRESPONDIENTES LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN ARANCELARIA PARA LA IMPORTACIÓN DE ACERO.

...Antecedentes

... “Durante el 2009 se redujo en un 18.9 por ciento la producción siderúrgica nacional, la industria nacional del acero produjo un total de 14.0 millones de toneladas contra 17.2 en el 2008. La industria acerera nacional cuenta con una capacidad instalada para producir hasta 22.2 millones de toneladas. Por su parte, el mercado interno tuvo un consumo anual de 17.7 millones de toneladas. De ahí que se haya reflejado una diferencia entre la cantidad de producto y su demanda de por lo menos 3.7 millones de toneladas anuales, misma que fue cubierta vía importaciones a pesar de que nuestra capacidad instalada fue mayor a nuestro consumo nacional.

Cabe señalar que esa industria es responsable de la generación y mantenimiento de 53 mil empleos directos y de 550 mil indirectos, según cifras del INEGI. Tan sólo en 2008, el valor de la producción de la industria acerera fue de 270 mil 648 millones de pesos, lo que representó el 2.2 por ciento del PIB total nacional, el 6.2 por ciento del producto interno bruto, PIB, industrial nacional y el 12.2 por ciento del PIB manufacturero nacional.

Aunado a lo anterior, la industria siderúrgica nacional tiene una estrecha vinculación con distintos sectores clave de la economía nacional como son el automotriz y de autopartes, el metalmecánico y el de la construcción, mismos que aglutinan cerca del 35 por ciento del empleo generado en el sector de la transformación de nuestro país.

De acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y el Acero (Canacero), entre 2004 y 2008 se destinaron a este sector inversiones por el orden de los 8 mil 933 millones de dólares y para el período 2009-2013 se han estimado inversiones por 9 mil 907 millones de dólares, cifra que ahora mismo está en revisión ante la profundidad de la crisis sufrida y la incertidumbre que se tiene en la recuperación, lo que ha obligado a diferir algunos proyectos...

...De lo anteriormente señalado se desprende la importancia que esta industria representa para la estabilidad y crecimiento económico de México. Sin embargo, lejos de incentivarse su desarrollo, desde 2008, éste se ha visto frenado ante el incremento sustancial de las importaciones de acero proveniente de otras latitudes. Esto debido, en gran medida, a las disposiciones adoptadas por la Secretaría de Economía a través de su programa "Facilitación comercial: una reforma estructural", cuya propuesta principal era reducir el promedio arancelario industrial del 10 por ciento al 5 por ciento pero que, sumado a las medidas previstas en el decreto por el cual se estableció la reducción de aranceles en 9 mil 624 fracciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2008, trajo como consecuencia la contracción de esta industria.

Esa situación parece irónica porque una de las premisas principales del referido programa de la Secretaría de Economía para la disminución de aranceles, fue incrementar la productividad del mercado nacional al contar éste con materias primas a precios competitivos a nivel internacional. Sin embargo, al realizarse una reducción indiscriminada de aranceles, sin tomar en cuenta la naturaleza de los productos y sus países de origen, se expuso a nuestros productores nacionales a situaciones de mercado adversas, propiciando además, prácticas desleales del extranjero que se tradujeron en desventajas competitivas para la industria del acero.

...Bajo estos contextos, no pueden esgrimirse argumentos que intenten justificar que los precios del acero de importación son competitivos frente a los nuestros, porque, en primer lugar, el acero importado es producido con enormes subsidios gubernamentales que sin duda, frente a nuestros productos, genera

prácticas de dumping; así sucede, entre otros, con China, Rusia e India, tres de los principales exportadores de acero a nivel mundial y, segundo, porque al reducir los aranceles a países con los que no tenemos tratados comerciales y cuyos precios internacionales de venta son ficticios, lleva a nuestra industria acerera a enfrentar prácticas comerciales desleales a nivel mundial.

...Aumentar la posibilidad para que mercancías con precios ficticios ingresen a nuestro mercado, de ninguna manera nos llevará a ser más competitivos, por el contrario, sólo sacrifica sin justificación ni beneficio a nuestra industria y el empleo de miles de mexicanos que dependen, en este caso, de la industria acerera.

Por lo descrito, los diputados suscribientes presentamos a esta honorable soberanía, el siguiente

Punto de Acuerdo

Único. Se exhorta al Ejecutivo Federal a revertir, en los términos administrativos y legales que correspondan, la estrategia de reducción arancelaria para la importación de acero...

Consideraciones

...**Tercera.** Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 25 lo siguiente:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...”

Cuarta. Que el artículo 131 constitucional dispone lo siguiente:

“Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer, ni

dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Quinta. Que el artículo 34 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la Secretaría de Economía estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior.

Sexta. Que la Ley de Comercio Exterior establece en el artículo 28 lo siguiente:

“Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de esta ley. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta ley.”

Aunado a lo anterior, según el artículo 39 de la mencionada ley, debe entenderse por daño:

- “...I. Un daño material causado a una rama de producción nacional;
- II. Una amenaza de daño a una rama de producción nacional; o
- III. Un retraso en la creación de una rama de producción nacional...”

Séptima. Que el Plan Nacional de Desarrollo prevé que para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad, es esencial continuar con el proceso de apertura comercial, sin embargo, en el eje de política exterior responsable, también dispone que es necesario salvaguardar la industria nacional y hacer de ella una economía nacional más competitiva que brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos.

Octava. Que el decreto por el que se modifica la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, de fecha 24 de diciembre de 2008, que es precisamente el que contiene las medidas que integran la política de reducción arancelaria del Ejecutivo Federal, estableció que la coexistencia de un amplio número de tratados de libre comercio con instrumentos alternos de importación dio como resultado un marco regulatorio complejo en materia de comercio exterior, caracterizado por múltiples tasas arancelarias para una misma mercancía en función del país de origen y de su destino comercial, un gran número de trámites y controles que realizar, una alta carga administrativa para las empresas y el Estado, una elevada incertidumbre jurídica y un deterioro de las condiciones de competencia y libre concurrencia, particularmente en contra de las pequeñas y medianas empresas.

Por lo anterior, dispuso que resultaba necesario complementar los tratados de libre comercio con una apertura comercial unilateral que permitiera mejorar la integración de la economía nacional a la de los países de mayor crecimiento económico, que se constituyen como los proveedores más eficientes en un amplio número de productos y materias primas que las familias y las empresas requieren.

También, el decreto estableció que era necesario para el Ejecutivo federal hacer uso de sus atribuciones constitucionales, a fin de realizar acciones que permitieran a las empresas fortalecer su competitividad y reconvertirse para hacer frente a la desaceleración de la actividad económica que se veía en el país, así como ante las bajas expectativas de crecimiento para el 2009 que se tenían a finales del 2008.

Asimismo, estableció que las medidas que se adoptan mediante dicho decreto tienen como principal objetivo, alentar la inversión y preservación de la planta productiva y el empleo en nuestro país, a efecto de fortalecer el poder de compra de las familias y reducir los costos de producción para aminorar el impacto de la contracción de los mercados externos en la demanda de los productos fabricados en México.

Sin embargo, debe decirse que dicho decreto no contiene mayor información objetiva que permita justificar su idoneidad.

Novena. Que los indicadores de la industria siderúrgica mexicana proporcionados por la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero, en noviembre de 2009, han arrojado los siguientes datos:

- i. Debido a la relación con EUA, la industria manufacturera más afectada en México es la siderúrgica.
- ii. La industria del acero en la región cayó a septiembre un - 45 por ciento, mientras que Asia apenas -2.2 por ciento.
- iii. El flujo comercial de productos de acero con nuestro principal mercado disminuyó cerca del 50 por ciento.

iv. Ante las condiciones económicas adversas, el fortalecimiento de la Industria Siderúrgica Mexicana debe considerarse como fundamental para el desarrollo del país.”

Décima. Que según el informe de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero proporcionado en abril de 2010, al término de 2009 el valor de las exportaciones siderúrgicas alcanzó 3 mil 668 millones de dólares, mientras que el de las importaciones fue de 6 mil 108 millones de dólares.

Con estos resultados, la balanza comercial siderúrgica se mantuvo en niveles deficitarios, del orden del 71.9 por ciento en términos de volumen y del 60.1 por ciento en términos de valor.

Undécima. Lo anterior es suficiente para generar duda respecto de que la reducción de aranceles haya sido una medida que hubiere ayudado a incrementar la productividad del mercado o que incentivara el desarrollo de la industria y además, pareciera que la industria siderúrgica se ha visto afectada ante el incremento de las importaciones provenientes de otras naciones.

De ahí que, tal y como lo expresa el promovente, esta Comisión de Economía concuerda con la importancia que esta industria representa para la estabilidad y crecimiento económico de México, por lo que se debe revisar la política arancelaria con el fin de preservar la planta productiva y el empleo en nuestro país.

Duodécima. Por lo que en virtud de lo expuesto; esta Comisión de Economía dictamina positivamente el Punto de Acuerdo propuesto para quedar como sigue:

La honorable Cámara de Diputados acuerda:

Único. Se exhorta al Ejecutivo federal a revertir, en los términos administrativos y legales que correspondan, la estrategia de reducción arancelaria para la importación de acero, en virtud de los graves efectos negativos que esta medida tiene actualmente sobre la industria siderúrgica nacional.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 30 días del mes de agosto de 2010.

La Comisión de Economía
Diputados: Ildefonso Guajardo Villarreal (rúbrica),
Alejandro Cano Ricaud (rúbrica), ...

Ahora bien, en diversas reuniones de trabajo entre los representantes del Gobierno federal y las diversas cámaras de la industria en que los agremiados del sindicato prestan sus servicios laborales, se adoptaron compromisos por el Gobierno federal, primordialmente en la “Agenda de trabajo acordada entre la Secretaría de Economía y el sector industrial para 2009” y en el comunicado previo que anuncia el “Programa de simplificación de comercio exterior” de fecha 18 de diciembre de 2008; de los cuales esencialmente se destacaron:

AGENDA DE TRABAJO ACORDADA ENTRE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y EL SECTOR INDUSTRIAL PARA 2009

Acciones conjuntas para impulsar en el corto y mediano plazo.

SECTOR ENERGÉTICO

1. Desarrollar las licitaciones y acciones necesarias para ampliar la infraestructura de abasto y distribución de gas natural, a efecto de ofrecer condiciones más competitivas de acceso a este insumo.
2. Diseñar metodologías que sean transparentes y acordes con las mejores prácticas internacionales para: fijar precios y tarifas competitivas de combustóleo, gas natural y energía eléctrica en general

COMPRAS DE GOBIERNO

3. Instrumentar con eficacia el programa de apoyo a la proveeduría de PyMES que opera NAFIN y evaluar su incidencia en las pequeñas y medianas empresas; esto permitirá definir acciones para que se cumpla cabalmente la normatividad de adquisiciones y se apliquen las reservas y condiciones favorables a los proveedores nacionales en los casos pactados en los Tratados de Libre Comercio.

CONSOLIDAR EL SISTEMA DE NORMALIZACIÓN

4. Eliminar el rezago en la determinación y aprobación de normas existentes en el Sistema Mexicano de Normalización, homologando y armonizando las normas con estándares internacionales.
5. Reforzar los mecanismos y procedimientos para exigir y vigilar que las dependencias y entidades públicas cumplan las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y las Normas Mexicanas (NMX) vigentes.

6. Mantener el requisito de cumplimiento de la noma de etiquetado de mercancía de importación en punto de entrada y desarrollar un análisis de costo-beneficio que determine la viabilidad de esta norma, buscando reducir ineficiencias en la operación aduanera.

SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRAMITES DE COMERCIO EXTERIOR Y MODERNIZACIÓN DE ADUANAS.

7. Ejercer los recursos destinados para el Programa de Mejoramiento de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras para acelerar el proceso de modernización de aduanas, impulsando la incorporación de carriles fast y express, la automatización de procesos así como la homologación y ampliación de horarios.

FINANCIAMIENTO COMPETITIVO

8. Utilizar los recursos del sistema de fomento empresarial de la Secretaría de Economía para asegurar condiciones favorables de acceso al financiamiento a las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas.

GRUPOS DE TRABAJO Y PUNTOS DE CONTACTO.

9. Instaurar un grupo de trabajo para analizar la problemática del costo país y proponer soluciones de forma integral y coordinada, para seguir avanzando en la desgravación de los siguientes años.
10. Construir un grupo de trabajo para definir los mecanismos que permitan:

- i.* Fortalecer en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, de tal forma que se incremente la eficiencia en los procesos de investigación sobre antidumping, subsidios y salvaguardas.
- ii.* Trabajar en la detección de áreas de oportunidad que permitan aprovechar en mayor medida los diversos tratados comerciales; y
- iii.* Revitalizar y reorientar a la comisión mixta para la promoción de las exportaciones (COMPEX) como foro de solución de problemas relacionados con el comercio exón de problemas relacionados con el comercio exterior.

Las acciones comprometidas en esta agenda deberán completarse, o en el caso que impliquen un trabajo continuo deberán alcanzar avances significativos, antes de proceder a la etapa de desgravación que comienza en el año 2010 de acuerdo a la tabla anexa...

Previamente, existe el acuerdo de fecha dieciocho de diciembre de 2008, que establece esencialmente:

LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA, LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, LA CONCAMIN Y LA CANACINTRA ANUNCIAN EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR ACORDADO ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL SECTOR PRODUCTIVO PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO.

En éste el poder Ejecutivo reconoció la incapacidad para competir en igualdad de condiciones, al tratar de implementar un programa de simplificación en el sector productivo, registrando las preocupaciones derivadas de las limitaciones existentes en el país en materia de competitividad, mediante el “Programa de simplificación de las actividades de comercio exterior acordado por el Gobierno federal y los sectores productivos”, cuyo principal objetivo era *reducir los costos operativos y administrativos de todas las empresas aumentando su productividad y la competitividad del país*, extender los beneficios del comercio exterior a todas las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas y supuestamente beneficiar a los consumidores a través de la disponibilidad de una mayor variedad de bienes y servicios de mejor calidad a precios competitivos, comprometiéndose a que *la reducción de aranceles de productos se daría de forma gradual y conforme se fueran alcanzando los compromisos establecidos en la Agenda de Trabajo*.

La preocupación del sector acerero y sus trabajadores quedó plasmada con el desplegado publicado en fecha 19 de diciembre de 2011, en el periódico EL UNIVERSAL, en el cual se manifiesta la inquietud que sufren los trabajadores en México por el grave deterioro de la planta productiva nacional, y exigen que se tomen las medidas necesarias para detener el proceso llamado *desindustrialización* que afecta la producción de calzado, acero, juguetes, industria textil entre otros, por lo cual se propone al Gobierno mexicano, detener la apertura unilateral y desventajosa hacia aquellos países con los que no se tienen tratados, que se actué más activamente en el marco internacional y establecer una mesa de trabajo en conjunto con el poder Ejecutivo y Legislativo del país. Firmando esta publicación diversos trabajadores y líderes sindicales de las secciones industriales afectadas por la desgravación reclamada por el Sindicato.

Con estos antecedentes normativos y fácticos el Sindicato se vio en la necesidad de promover un juicio de amparo sosteniendo, que como sindicato acude en defensa de un interés legítimo, colectivo consistente en la defensa del sector manufacturero en el que labora y preocupado por el empleo de sus agremiados.

IV. Amparo sindical

Con los antecedentes expuestos, el Sindicato promovió su juicio de amparo el pasado 7 de febrero de 2012, en la ciudad de Saltillo, Coahuila (entidad federativa productora de acero), correspondiendo el conocimiento del mismo al Juzgado Primero de Distrito en el Octavo Circuito dentro del expediente judicial 91/2012.

La motivación del Sindicato fundamentalmente obedeció a la idea de ser una organización que se constituye para la defensa de sus agremiados. La actual Ley Federal del Trabajo, en su artículo 356 establece:

“Artículo 356. Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.”

Así mismo, buscó acreditar su interés legítimo colectivo y para ello se tomaron en cuenta las doctrinas judiciales más modernas, como la del Tribunal Constitucional español. Sobre el interés legítimo consagrado en nuestro texto constitucional; el maestro Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala (2002, p. 363):

“Resulta ilustrativa la interpretación que al respecto ha realizado el Tribunal Constitucional español al resolver el recurso de amparo 47/1990, que en la parte medular señala:

El interés legítimo a que alude en su artículo 162.1 b) de la Constitución es un concepto más amplio que el de interés directo, y, por tanto, de mayor alcance que el de derecho subjetivo afectado o conculcado por el acto o disposición objeto del recurso, siendo evidente que en el concepto de interés legítimo hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una categoría de trabajadores, del que puede ser titular no sólo cada uno de ellos individualmente considerados, sino también cualquier asociación o entidad que haya asumido estatutariamente esos mismos fines.”

Los argumentos fundamentales del Sindicato en su demanda de amparo señalan que el decreto reclamado da preferencia a sujetos importadores de productos extranjeros, que el único tributo que generaban al país era precisamente el pago del arancel correspondiente a la importación de las mercancías gravadas en la Ley de Importación y Exportación, y que el mismo elimina su contribución y tarifa, evidenciando la discriminación de empresas que fungen como fuentes de trabajo de la industria en la que sus agremiados prestan sus servicios laborales y, por ende, sufren un trato desigual en su perjuicio. Lo anterior debido a que al realizar sus labores dentro del giro comer-

cial de las empresas en que prestan sus servicios, se sujetan a un régimen jurídico interno de producción gravoso, para luego, enfrentarse a un régimen jurídico comercializador con tasa cero para el importador, lo que genera una desigualdad prohibida por el texto constitucional. Esto igualmente se traduce en un tratamiento desigual de la clase trabajadora nacional frente a trabajadores del extranjero del mismo sector.

Ambos sujetos (productor nacional e importador) se dedican a comercializar un mismo producto que se encuentra en el comercio y es lícita su venta, pero bajo condiciones de sustentabilidad distintas. Mientras el importador no asume costos de producción (ni tampoco cargas fiscales por importación), el productor nacional, para mantener las fuentes de trabajo de la industria en que sus agremiados prestan sus servicios laborales, para comercializar el mismo producto en el mercado nacional, tiene que absorber el costo excesivo que le genera producir en territorio nacional el mismo producto que vende el importador en el país, sin poder competir con este último por la notable diferencia en el costo de producción del acero mexicano. Esto frente al acero que se produce en otros países, donde la mano de obra y los costos de producción son inferiores a los que se consignan en el mercado nacional por los subsidios que el Gobierno de cada país les otorga, o porque realizan actividades desleales de comercio internacional al abusar de la poca y mal pagada oferta de empleo generada por la situación económica actual en el mundo. Todo ello en perjuicio de los agremiados al sindicato.

El panorama anterior, lejos de fomentar un sano equilibrio económico y de competitividad con igualdad y equidad comercial en el sector acerero mexicano, genera un trato discriminatorio al producto nacional, que se elabora y se comercializa en el propio terreno nacional (violando directamente el mandamiento constitucional), ya que da notables preferencias de mercado a los artículos provenientes de economías que no generan ningún beneficio al Estado mexicano por su elaboración y de los cuales solamente se percibía el ingreso por el arancel que se tenía, como única salvaguarda para garantizar la sana competencia, lo que actualizó el agravio señalado en la demanda de amparo por parte del Sindicato.

Bajo estos contextos, no pueden esgrimirse argumentos que intenten justificar que los precios del acero de importación son competitivos frente a los nacionales, porque, en primer lugar, el acero importado es producido con enormes subsidios gubernamentales que, sin duda, frente a nuestros productos genera prácticas de dumping – así sucede, entre otros, con China, Rusia e India, tres de los principales exportadores de acero a nivel mundial– y, segundo, porque al reducir el Ejecutivo los aranceles unilateralmente, en un afán de apertura comercial a países con los que no tenemos tratados comerciales y cuyos precios internacionales de venta son ficticios, lleva a nuestra

industria acerera a enfrentar prácticas comerciales desleales a nivel mundial. Esta situación era del pleno conocimiento del Poder Ejecutivo, pues éste, al saber de los daños que iba a sufrir la industria acerera, suscribió un convenio en el que adquirió compromisos que desde luego incumplió, lo cual por sí solo genera un perjuicio a la industria nacional, y si a esto le agregamos la política de desgravación, provoca un daño irreparable a la parte quejosa.

Junto con las cuestiones previamente mencionadas, el Sindicato buscaba hacer realidad el texto expreso de la Constitución y que no quedara como una mera abstracción constitucional; se pretendía participar en la formación y aplicación de nuestro derecho constitucional. Sobre el particular el maestro Lucio Cabrera (2006, p. 637) expone:

“El procedimiento de una acción colectiva o de grupo es simple. Las personas pedirían amparo y un representante del grupo agraviado sería electo o aparecería como el único demandante. Sin embargo, las sentencias de los tribunales serían aplicadas al grupo en su conjunto. La acción colectiva ayudaría a obtener la protección constitucional para el grupo, fortaleciendo la petición. Esencialmente, la existencia del amparo colectivo aseguraría un mayor acercamiento democrático a la jurisprudencia mexicana.”

Así las cosas se promovía el juicio de amparo con la intención de aportar a la vida democrática del país, con una acción de amparo en base a intereses colectivos, con el interés legítimo y en base a la apariencia del buen derecho, buscando un precedente judicial importante para la vida del país.

V. Suspensión provisional

La demanda de amparo promovida por el Sindicato fue admitida a trámite y el 9 de febrero de 2012 se concedió la suspensión provisional de los actos reclamados.

Para conceder la suspensión de los actos reclamados, el Juez de Distrito debe analizar que se actualicen los requisitos de procedibilidad de la misma, es decir, que los actos sean ciertos, que sean susceptibles de suspensión, que no se afecte al orden público ni al interés social y que se le causen daños de difícil reparación al peticionante de garantías. Hoy en día habría que analizar igualmente si se actualiza la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora hacia el quejoso, de conformidad a la fracción X del artículo 107 constitucional.

Los anteriores requisitos los ha establecido con gran claridad la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte con los siguientes criterios:

Tesis: 2ª./J. 204/2009.

SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: “SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO”, sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.

Sobre la apariencia del buen derecho nuestra Suprema Corte de Justicia ha precisado el alcance de los beneficios que el juzgador debe proteger, de la siguiente manera:

Tesis: P./J. 15/96.

SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.

La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

Como se hace notar, en la tesis antes transcrita, la apariencia del buen derecho tiene lugar cuando es posible anticipar, por medio de algún cálculo de posibilidades, que en la sentencia de amparo se resolverá favorablemente al quejoso.

Sin embargo, el principal obstáculo, que plantea la solicitud de suspensión por parte del Sindicato es la no afectación del orden público y el interés,

social, previstas en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, y específicamente el inciso g) de la misma. Esta disposición señala:

Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;...

Con este entorno jurídico, el Juez de Distrito establece en su resolución de suspensión, que en el juicio de amparo puede concederse la suspensión de los actos reclamados, para lo cual es necesario tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada y cumplir con determinados requisitos, como son: que la solicitud del agraviado no se trate de la suspensión de oficio, que no se siga perjuicio al interés social, que no se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución de dichos actos, así mismo señala que debe hacerse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, bajo las siguientes directrices:

a) Que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora;

b) Que la apariencia del buen derecho se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso;

c) Que el requisito aludido implica que, para la concesión de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado;

- d) Que el examen referido encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado, lo anterior, no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia;
- e) Que en todo caso el análisis debe realizarse, sin prejuizar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, y teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquella solo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones;
- f) Que la apariencia del buen derecho deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para el otorgamiento de la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad está por encima del interés particular afectado; y,
- g) Que con ese proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

Por lo que hace a la afectación o no al interés público, es menester indicar que, si bien toda norma general goza —en alguna medida— de salvaguardar un interés social, y que ello, en todo caso, corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan a su consideración para la obtención de un fallo; sin embargo, la ejemplificación que contiene el artículo 124 de la Ley de Amparo para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, revela que se puede razonablemente inferir en términos generales, que se dan esas situaciones en el momento en que con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le ocasiona un daño que de otra manera no resentiría.

Ahora bien, al ponderar simultáneamente en el particular la apariencia del buen derecho con la naturaleza de los actos reclamados, es insoslayable advertir que en el caso es posible realizar el aludido cálculo de probabilidades para anticipar si en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, ello sin prejuizar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues según estableció el máximo tribunal del país en la relatada tesis jurisprudencial P./J. 15/96, ese análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la de-

mora que se efectúe en la suspensión “no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones”.

Posteriormente, el Juez de Distrito considera en su resolución el tema de la rectoría económica que le corresponde al Estado mexicano, quien tendrá como una de sus tareas más importantes, promover el desarrollo nacional y delimita la participación del capital público, privado y social en las actividades estratégicas prioritarias, entre otros aspectos. Es por eso que, al Estado le corresponde la responsabilidad de la rectoría del desarrollo con el propósito de promover una equilibrada distribución del ingreso y la riqueza, y por ello es que planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, teniendo también a su cargo el fomento de las actividades que demanda el interés general. Por lo que la definición de objetivos y metas consagradas en el plan pretenden reorientar al país hacia los propósitos políticos fundamentales de una democratización de la vida nacional; una renovación moral, una política de desarrollo nacional y de empleo.

Por tanto, señala el juzgador en cita, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan establecen.

Por lo que, en concepto del Juez de Distrito, tenemos que la rectoría económica debe entenderse como la facultad del Estado, vía Ejecutivo federal, de planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como las atribuciones para regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades establecidas en la Constitución: trabajo y empresa, principalmente. De esta manera, del contexto anterior, se entiende que dentro de esas facultades está la de emitir reglamentos, ordenes y como en el caso que nos ocupa, decretos, como el que reclamó el Sindicato.

Por tanto, señala el juzgador que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución establece.

En este sentido, por medio de la Rectoría Económica del Estado se garantiza el crecimiento económico del país, la cual se cumple en los dispositi-

vos constitucionales, cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas, organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el sistema nacional de desarrollo social, entre otras acciones, estableciendo la responsabilidad del Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional, mediante un sistema de planeación democrática que sea sólido, dinámico, permanente y equitativo al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

Con las ideas anteriormente señaladas, el Juez de Distrito concluye lo siguiente:

“Precisado lo anterior, y partiendo de la base que la parte quejosa impugna el Decreto que modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, indicando, entre otras cosas, que los compromisos asumidos por el Gobierno Federal, con el sector empresarial, a fin de lograr una mayor competitividad al momento de la entrada en vigor del aludido decreto, no fueron observados por éste, así como el documento que adjuntó, relativo al ‘PRONUNCIAMIENTO CONTRA LA VORACIDAD DE LOS PAÍSES ASIÁTICOS’, al parecer suscrito por diversos sectores obreros, así como legisladores federales, y que, con la entrada en vigor del mencionado decreto, la producción nacional se vería seriamente afectada, al realizarse en condiciones desiguales, crea en este juzgador la convicción (en este momento procesal) de la existencia de un derecho que descarta una pretensión manifiestamente infundada de instar la acción constitucional (aparición del buen derecho) y por otro lado, se estima que de negarse la suspensión, se afectaría gravemente a la economía nacional, al permitirse la entrada de mercancía extranjera a un precio que, a la postre, traería como consecuencia la pérdida de empleos y el cierre de industrias dedicadas al giro a que se refiere el decreto de referencia, al propiciar una competencia desleal en perjuicio de la economía doméstica.

Lo anterior es así, puesto que se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de autoridad, resultando de tal ejercicio que de no suspender los efectos del mencionado decreto, se permitiría una competencia desigual, en perjuicio de la economía nacional, beneficiando a un estado extranjero, ya que, al indicarse por parte de la empresa quejosa que los compromisos que adquirió el gobierno federal con los empresarios, no fueron cumplidos, trae como consecuencia que la entrada en vigor del mencionado decreto

no cumpla con la finalidad de la adecuada rectoría económica del Estado, propiciando una consecuencia contraria con su finalidad, en perjuicio del propio Estado.

Consecuentemente, debe decirse que en el caso concurren los requisitos que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo, pues la solicita el agraviado, no se sigue perjuicio al interés general, ni se contravienen disposiciones de orden público, ya que no se advierte que los actos reclamados sean de los descritos, en los incisos del a) a la h) de la fracción II del citado normativo, ni que sean similar a ellos; además, con su concesión no se priva a la colectividad de los beneficios que otorgan las leyes ni se infiere que se le cause algún daño que de otra manera no resentiría y en cambio los perjuicios que se causarían al amparista (así como al estado mexicano y a la colectividad) con la aplicación del decreto reclamado, se consideran de difícil reparación, y en consecuencia, se decreta la suspensión provisional solicitada, para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de la entrada en vigor del decreto reclamado, esto, que se sigan cobrando los aranceles de importación como se venía haciendo antes de la entrada en vigor de dicho decreto, hasta en tanto se resuelve sobre la suspensión definitiva.

Dicha medida cautelar surte efectos de manera inmediata, pero no surtirá efecto alguno en el caso de que el Estado Mexicano haya suscrito algún convenio o tratado internacional sobre esta materia con algún estado extranjero (específicamente con algún país asiático) caso en que deberá estarse a los términos del aludido instrumento internacional, dada su jerarquía.

En la especie, el suscrito juez estima que la suspensión surtirá efecto sin que sea necesaria la exhibición de alguna garantía, pues el efecto de la medida cautelar es que se continúen cobrando los aranceles correspondientes, por lo que no se ocasionaría algún perjuicio a la recaudación por tales conceptos, sino que, por el contrario, el estado mexicano seguirá percibiendo los ingresos que le correspondían con motivo de las importaciones de los bienes afectos al decreto en trato, y de fijar una garantía, se obligaría a los industriales dedicados a la industria siderúrgica a absorber una carga que traería idénticas consecuencias que si entrara en vigor el decreto de referencia.”

Como puede apreciarse del texto anteriormente transcrito, la suspensión del Juez de Distrito que podríamos calificar además de correcta como nacionalista, señala varios puntos interesantes que conviene destacar y que son: la procedencia de la suspensión; el que con ella no se afecta al orden público ni al interés social; el hecho de que no se ve afectado el patrimonio del Estado, ya que éste va a continuar con su política recaudatoria allegándose de ingresos; y que surte efectos la suspensión de inmediato, pero que no los surtirá en el supuesto de existir un tratado internacional con países asiáticos que regulara la materia, lo cual no se actualiza, en virtud de que el sindicato quejoso

justamente de eso se queja, de una política de desgravación arancelaria, entreguista con países con los que ni siquiera existe tratado.

VI. Suspensión definitiva

Las directrices y conceptos reseñados en el punto que antecede fueron retomadas por el Juez de Distrito en su resolución del 29 de febrero del 2012 dentro del expediente 91/2012, con lo cual el Sindicato reafirma sus logros de haber decidido acudir al amparo alegando un interés legítimo, de carácter colectivo, por su especial situación frente a la ley, tal y como actualmente lo contemplan los artículos 1, 103, y 107 fracción X de la Constitución, y al confirmar su suspensión provisional, todo esto al amparo de la reforma constitucional de los días 6 y 10 de junio de 2011.

No obstante lo anterior, y por extraño que parezca, las autoridades responsables, a quienes se les dejó intacta su facultad recaudatoria, deciden combatir vía recurso de revisión esta resolución. Es decir, parece que pretenden no cobrar aranceles, alegando un supuesto beneficio para el consumidor final.

VII. Suspensión definitiva confirmada

La suspensión definitiva fue impugnada vía recurso de revisión y el estudio de esta resolución correspondió al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y Civil del Octavo Circuito, con residencia en la ciudad de Saltillo, Coahuila.

El Tribunal Colegiado de Circuito realiza un estudio verdaderamente serio sobre la materia, pues aunque en apariencia confirma la resolución del Juez de Distrito, en realidad hace suyo el criterio de primera instancia, pero lo enriquece, dado que establece algunas diferencias notables a comentar.

Una de ellas es respecto a los efectos de la suspensión, ya que ésta no se concede para efectos de mantener las cosas en el estado en el que se encuentran, sino en el acto de cobrar los aranceles vigentes al 31 de diciembre de 2011, fijando una importante directriz sobre la materia. Otro punto relevante es el que establece porque no se aplica el supuesto de la fracción II inciso g) del artículo 124 de la Ley de Amparo, punto jurídico respecto del cual el propio Colegiado abandona su criterio sostenido en el expediente del recurso de queja 33/2012, para conceder la suspensión definitiva.

En efecto, el Tribunal Colegiado señala en su resolución que en la citada queja 33/2012 sostuvo la improcedencia de la suspensión provisional

contra el mismo decreto reclamado por el Sindicato, estimando que esto se debía a que el decreto reclamado se encontraba en uno de los supuestos del párrafo segundo del artículo 131 Constitucional y que por tanto esto hacía que el acto reclamado encuadrara en el supuesto del artículo 124, fracción II, inciso g) de la Ley de Amparo, lo que hace que se afecte el orden público y el interés social y por ende no es susceptible conceder la suspensión de los actos reclamados, pero delimita con perfecta claridad que en una nueva reflexión decide apartarse de este criterio, por las siguientes razones:

Para entender la razón de lo anterior resulta necesario precisar que en términos del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es requisito indispensable, para conceder la suspensión, tomar en cuenta: la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir el agraviado con su ejecución, la dificultad de la reparación de daños y perjuicios causados a los terceros perjudicados, así como el respeto y observancia del interés público.

Además, para la procedencia de la suspensión solicitada, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y Civil del Octavo Circuito sostiene que, primordialmente, se deben reunir los requisitos a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Amparo, entre los que se encuentran: la certeza del acto reclamado; se acredite el interés suspensivo; lo solicite el quejoso; se produzcan daños y perjuicios de difícil reparación para el agraviado; no se afecte el interés social; no se contravengan disposiciones del orden público y no se defrauden derechos de terceros; entre otros.

Ahora, conviene tener presente que el inciso g) de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, fue producto de un adición publicada el 24 de abril de 2006; la cual tuvo por objeto poner al día la legislación de amparo con las disposiciones que regulan actualmente el comercio internacional y los diversos tratados, que no existían cuando se promulgaron las disposiciones vigentes en la mencionada fecha.

Para tener mayor claridad sobre el tema conviene transcribir de nueva cuenta el artículo 124, fracción II, inciso g) de la Ley de Amparo que establece:

Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

...II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

...g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;...

En el supuesto identificado con el número II del citado artículo 124, se aprecia que el legislador empleó la conjunción disyuntiva “o” que, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, denota diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas.

A partir de ello, señala el Tribunal Colegiado, pareciera de una simple lectura que la suspensión solicitada sería improcedente, por haberse fundado la emisión del decreto reclamado en el artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; criterio que se adoptó al resolver la mencionada queja 33/2012. Empero, de un nuevo análisis realizado por este tribunal se llega a la conclusión de que no obstante que está fundado en ese precepto constitucional el acto reclamado, en realidad no se afecta al interés público ni al interés social.

La razón es sencilla, porque la propia sociedad está interesada en que el Estado recaude recursos para sufragar los gastos públicos en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución y que esa facultad recaudatoria no se vea entorpecida.

Tanto es así, señala el Tribunal Colegiado en su resolución, que en la exposición de motivos que dio origen a la adición del inciso g) de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, se estipuló precisamente que ello obedecía a que en muchas ocasiones el juicio constitucional era utilizado como un medio para evadir el cobro de contribuciones o aranceles, en lo cual está interesada la sociedad, por lo que era necesario poner un freno a dicha situación, y por tal razón se determinó que cuando se reclamaran actos fundados en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, se consideró que no debía concederse la suspensión de los actos, pues lo que se debía privilegiar era precisamente la recaudación.

En la especie, la medida cautelar persigue precisamente el efecto contrario a la razón por la cual se creó el inciso g) de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo (evitar la evasión del pago de contribuciones *lato sensu*) esto es, en el caso concreto lo que se persigue con la suspensión es que se cobre un arancel, sobre lo cual está interesada la sociedad, dado que ello impactaría en forma positiva en las arcas del erario con los bene-

ficios que ello acarrea. Por eso, se concluye que en el supuesto específico, si bien el acto reclamado está fundado en el artículo 131, segundo párrafo, constitucional, la medida suspensiva, lejos de contravenir disposiciones de orden público y afectar el interés social, las privilegia en la medida que se permitiría que se siguieran cobrando dichas tarifas, en lo que, se enfatiza, está interesada la sociedad.

Tanto es de interés público la función recaudatoria del Estado (sostiene el Tribunal Colegiado), que inclusive el propio Constituyente Permanente, en la reforma constitucional de 6 y 10 de junio de 2011, determinó que las declaratorias de inconstitucionalidad de una ley no tendrán efectos *erga omnes* al tratarse de materia tributaria, lo que robustece la idea de que es interés primordial del Estado el cobrar contribuciones, efecto que se seguiría realizando con el otorgamiento de la medida cautelar

Robusteciendo las ideas anteriores, el Tribunal Colegiado de Circuito realiza una ponderación sobre el fondo del asunto, es decir, se asoma hacia lo que sería la cuestión constitucional planteada al señalar:

“Si bien el presidente de la República cuenta con facultades para suprimir tarifas arancelarias, lo cierto es que dicha potestad no debe dejarse de manera irrestricta en el campo de la discrecionalidad, sino dentro del marco del estado de derecho sujeto al control de constitucionalidad, y que sin dejar de observar la norma aplicable, en casos como el que se analiza sujeto a la suspensión de los actos reclamados como medida preventiva protectora de los derechos del hombre.”

En este punto se delimita con claridad meridiana por el Tribunal Colegiado la línea divisoria, entre lo que va a ser propiamente la materia del fondo del amparo o del cuaderno principal (estudiar si el decreto está dentro de los parámetros constitucional del artículo 131 párrafo segundo) y la litis del cuaderno incidental o de suspensión, que versa únicamente sobre la materia de suspensión; es decir, si los actos son ciertos, si son suspendibles, si se afecta o no el orden público y el interés social.

Lo expuesto en el párrafo que antecede provoca que el Tribunal Colegiado analice las manifestaciones de las autoridades responsables, que sostenían que no se justificó que los actos reclamados impactaran la esfera jurídica del sindicato quejoso, precisando el citado tribunal que, contrario a lo expuesto por la autoridad recurrente, sí se encuentra probada la afectación para los efectos exclusivos de la suspensión del acto reclamado, puesto que al alegarse en la demanda una competencia desleal entre los productores nacionales con los importadores del acero, por esa sola circunstancia, se prueba que existe la latente posibilidad de que con motivo de la disminución del arancel a tasa

cero efectivamente se afecte la producción nacional de ese insumo, y con ello se avizoren paros técnicos o posibles despidos de trabajadores, circunstancias que son suficientes para justificar, al menos indiciariamente, el interés suspensivo del sindicato quejoso.

Por lo demás, señala el Tribunal Colegiado respecto del resto de los agravios que expone la autoridad responsable, tales como que el sindicato quejoso no cuenta con facultades para exigir tal o cual conducta del Estado, entre otros, dichos argumentos resultan inoperantes en la medida de que en realidad todos esos tópicos a los que hace alusión la autoridad recurrente, van orientados a cuestionar temas que conciernen al fondo del asunto, y por tanto, deben dilucidarse en el cuaderno principal.

En efecto, establece el Tribunal Colegiado, en lo relativo a que el gobernado no cuenta con derecho alguno para reclamar tal o cual actitud del Estado frente a las situaciones que campean el mercado relativo al comercio exterior, son cuestiones que informan al fondo del asunto, vía análisis del interés jurídico, legítimo o colectivo, según sea el caso, por tanto, esos temas no pueden ser objeto de análisis incidental so pretexto de pretender dilucidar si conforme el artículo 124, fracción III, de la ley de la materia, se probaron los daños causados a la quejosa, es decir, como análisis de interés suspensivo.

Finalmente, el Tribunal Colegiado estimó que dentro de la naturaleza jurídica del decreto reclamado, encuadra dentro de lo que la jurisprudencia ha denominado un acto prohibitivo, dado que lo que ordena a los particulares es dejar de pagar, esto es, que prohíbe al fisco cobrar el arancel que antes se cobraba y que esto es suficiente para considerar que no es constitutiva de derechos. Sobre el particular citó como aplicable el siguiente criterio:

Tesis: I.15o.A.43 K

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONTRA ACTOS PROHIBITIVOS.

Desde un punto de vista general, los actos emanados de las autoridades pueden ser positivos o negativos; los primeros entrañan una acción, orden, prohibición, privación, molestia y su ejecución puede ser instantánea, continuada o inacabada o de tracto sucesivo; en cambio, los segundos implican que las autoridades se rehúsan a realizar algo u omiten hacer lo que la ley les impone a favor de lo solicitado por los gobernados, es decir, constituyen abstenciones. Así, debe entenderse que dentro de los actos positivos se encuentran los “prohibitivos”, que son aquellos que fijan una limitación, que tienen efectos posi-

tivos, como son los de coartar o limitar los derechos de quienes los reclaman en el juicio de amparo. En esos términos, los actos prohibitivos imponen al particular una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación de su conducta; la imposición del acto constituye el hacer positivo de la autoridad, lo que lo diferencia de los actos negativos, en los que prevalece una actitud de abstención y rehusamiento de actuar de las autoridades. Es importante significar que con la emisión de los actos prohibitivos la autoridad impone obligaciones de no hacer a los individuos, a diferencia de los negativos en donde aquélla se abstiene de actuar o se rehúsa a conducirse de la forma solicitada por el particular. En otras palabras, los actos prohibitivos entrañan un orden positivo de la autoridad encaminada a impedir el ejercicio de un derecho o vedar una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el Estado. Desde esa óptica destaca el principio legal de que la suspensión sólo opera cuando se satisfacen los requisitos previstos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, contra los actos de autoridad que sean de carácter positivo, o sea, contra la actividad estatal que se traduce en la decisión o ejecución de un hacer, a menos que su ejecución sea instantánea, como sucede con los actos meramente declarativos que se consuman con su dictado, en cuyo caso carece de materia la suspensión, ya que de concederse se le darían efectos restitutorios, propios de la sentencia de fondo. Sobre esas premisas jurídicas, es patente que resulta procedente la suspensión contra los actos prohibitivos, porque implican un actuar de la autoridad encaminado a impedir o restringir el ejercicio de un derecho de los particulares, dado que aquéllos no se traducen en una abstención o la negativa de una solicitud, sino que equivalen a un verdadero hacer positivo de las autoridades, consistente en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados. Se expone tal aserto, en virtud de que si se entiende que prohibir entraña un impedimento o restricción, es válido señalar que los actos prohibitivos imponen al individuo una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación a su conducta y derechos. Por tales motivos, los actos prohibitivos son susceptibles de paralizarse, porque si un acto impide el ejercicio de derechos jurídicamente reconocidos y vigentes o coarta la libertad de acción de los particulares, la medida cautelar procede para mantener la situación que existía antes de que se dictara o ejecutara el acto que se reclama como violatorio de garantías, sin que esto implique dar a la suspensión efectos restitutorios, sino sólo impedir que surta efectos la orden prohibitiva.

Como se desprende de las consideraciones contenidas en los párrafos que anteceden, el Sindicato al día de hoy ha hecho historia dentro de nuestro juicio de amparo, y esto obedece a varias cuestiones. La primera de ellas

es que promovió, a la luz de la reforma constitucional de junio de 2011, el primer amparo en el que se argumenta tener un interés colectivo, tener un interés legítimo, estar en una situación especial frente al orden jurídico para defender a sus agremiados bajo la idea de la apariencia de un buen derecho y de reclamar un decreto que afecta a la industria en la cual sus agremiados prestan sus servicios, lo que provoca la pérdida de sus empleos, salarios y sus niveles de vida.

La segunda razón por la que ha hecho historia, es que el criterio que se ha venido comentando respecto a la suspensión de los actos reclamados ya no podrá ser variado para el Sindicato, lo anterior en atención a que tanto la Constitución como la Ley de Amparo señalan que cuando se de una denuncia de contradicción de criterios, lo que se resuelva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podrá afectar las situaciones jurídicas preexistentes.

En efecto, el artículo 107 Constitucional en su fracción XIII, párrafo tercero establece:

“La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias en los juicios en que hubiere ocurrido la contradicción; y...”

VIII. Consideraciones finales

Al momento de escribir estas líneas no se ha dictado la sentencia de amparo en el juicio promovido por el Sindicato.

Esta situación nos sitúa ante la imposibilidad de anticipar un criterio sobre el resultado final del juicio de amparo. Solo conviene destacar que acciones como las que hemos estado comentado vienen a contribuir a la creación de un estado de derecho, al establecimiento de criterios jurisprudenciales de vanguardia, a la proyección del juicio de amparo en su transición a lo que va a ser en un futuro el amparo colectivo.

A lo anterior hay que agregar que todo esto se logra, además, con la participación activa de los trabajadores en un problema que afecta a la industria en la que prestan sus servicios y en base a lo que el líder de este Sindicato ha denominado con gran claridad como un sindicalismo responsable. ¡Enhorabuena por la promoción del amparo del sindicato!

IX. Bibliografía

- Ferrer Mac-Gregor, E. (2002). El acceso a la justicia de los intereses de grupo. Hacia Un Juicio de Amparo Colectivo en México. En E. Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, tercera edición, Tomo I. Ciudad de México: Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C. y Editorial Porrúa.
- Cabrera Acevedo, L. (2006). Pasado y posible futuro del amparo colectivo. En E. Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, quinta edición, Tomo I. Ciudad de México: Editorial Porrúa, S.A. de C.V.