

157

25

SECRET

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL



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.

154
25j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION EN MATERIA
DE COMERCIO EXTERIOR**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

ISRAEL GARCIA LEON

ASESOR: LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ



**ENEP
ARAGON**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**DIOS, TE DOY LAS GRACIAS POR HABERME PERMITIDO
LLEGAR AL TERMINO DE ESTE TRABAJO.
POR QUE CON TU PALABRA NOS HAS ENSEÑADO
QUE CON HONRRADEZ, JUSTICIA Y HUMILDAD SE PUEDE VENCER
CUALQUIER PRESAGIO POR TEMPESTUOSO QUE SE PRESENTE.**

AMEN

IN MEMORIAM.

**ELLA, INCANSABLE, SIEMPRE PREOCUPADA
POR EL FUTURO SE FUE ESPERANDO LA LLEGADA
DE ESTE MOMENTO, SIN DESFALLECER EN NINGUN
INSTANTE, SIEMPRE CON LA FRENTE EN ALTO,
ORGULLOSA DE SUS LOGROS Y SUS FRACASOS.
EJEMPLO DIGNO DE SEGUIR.**

**TRABAJADORA, RESPONSABLE, CREATIVA, OPTIMISTA,
SIEMPRE PREOCUPADA POR EL BIENESTAR DE SU FAMILIA.
MUJER DE RESPETO Y ADMIRACION.**

**GRACIAS POR ENTREGAR SU VIDA ENTERA PARA
CONSEGUIR MI FELICIDAD Y LA DE MIS HERMANAS**

**A MI MADRE
ELVIRA LEON PEREZ**

**Dedico este trabajo a mis hermanas Alma Yesenia,
Blanca Rosa, Mireya, Evelia, Maria Elena Artemisa,
Flor y Rosela.**

**A mi esposa Nidia por su comprensión y confianza
que me ha brindado y por que sin ella no hubiera
concluido este trabajo.**

**De igual forma, con respeto y admiración que se merece el C.P.
Luis Navarrete Vázquez por su apoyo incondicional en mis estudios
universitarios, al Lic. David Carrillo Marin por permitirme ocupar un
espacio profesional en el campo penitenciario, al Lic. Alejandro
Martínez Murillo y al Lic. Manuel Morales Muñoz por su
acertada orientación y comprensión en los momentos más
complicados de este trabajo de tesis.**

**Así mismo a la familia Bueno, Sr. Raúl, Sra. Indalia, José,
Toño y Jehú Gamaliel por haberme guiado hacia el camino
de la verdad, hacia el encuentro con Dios.**

Eternamente Gracias!

INDICE

INTRODUCCION	5
---------------------	----------

CAPITULO 1 ASPECTOS HISTORICOS

11.	Ley de Justicia Fiscal	8
1.1.2	Antecedentes	8
1.1.3	Creación	11
1.2	Origen y constitucionalidad	14
1.2	Reformas constitucionales	20
1.3	Concepto de competencia	22
1.4	Evolución de la competencia material	25
1.4.1	Ley Orgánica del primero de abril de 1967	33
1.4.2	Ley Orgánica del dos de febrero de 1978	36
1.4.3	Reformas de 1988	42

CAPITULO 2 FUENTES JURIDICAS NACIONALES DE COMERCIO EXTERIOR

2.1	Concepto de comercio exterior	48
2.1.1	Exportación	50

2.1.2	Importación	51
2.2	Artículo 131 constitucional	52
2.3	Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional de 5 de enero de 1961	54
2.4	Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional de comercio exterior de 13 de enero de 1986	56
2.4.1	Prácticas desleales de comercio exterior	57
2.5	Ley de comercio exterior de 27 de agosto de 1993	61
2.5.1	Estructura	62
2.5.2	Procedimiento contra prácticas desleales de comercio internacional	63
2.6	Ley aduanera de los Estado Unidos Mexicanos	71
2.7	Organismos que intervienen directamente en conflictos de comercio exterior	72
2.7.1.	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	72
2.7.2	Secretaria de Hacienda y Crédito Público	75

CAPITULO 3. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

3.1	Instrumentos de control sobre la administración pública	80
3.1.1	El acto administrativo	85
3.1.1.1	Concepto	85
3.1.1.2	Efectos	87
3.1.1.3	Extinción	89
3.1.2	Justicia administrativa	91
3.1.3	El recurso administrativo	94
3.1.4	El recurso en materia de comercio exterior	101
3.2	De la Sala Superior	106
3.3	De las Salas Regionales	111
3.4	Procedencia del juicio de anulación	114
3.5	Consideraciones para estimar si el Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer de comercio exterior	123
3.5.1	Formales	124
3.5.2	Constitucionales	127
3.5.3	Proyectos	130

3.5.4	Reales	135
3.6	Principales actos de comercio exterior que motivan el juicio	140
3.6.1	Del particular	140
3.6.2	De la autoridad	142
3.7	Los mecanismos alternativos de solución de controversias	143
3.7.1	En la legislación mexicana	157
CONCLUSIONES		160
BIBLIOGRAFIA		170
ANEXOS		174

INTRODUCCIÓN

El motivo para realizar el presente trabajo fue el observar el impacto que iba a tener el Tratado de Libre Comercio en México, los problemas y soluciones que tienen los particulares cuando pasan artículos de otros países en las aduanas mexicanas y las prácticas desleales de otros países con México.

Sólo nos referiremos en el presente estudio al comercio exterior como una forma de salvaguardar los intereses del particular afectado sea nacional o extranjero.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue muy acertada, pero si bien es cierto que en un principio de su funcionamiento dicho tribunal respondió solo de asuntos fiscales, en la actualidad no se satisfacen algunos problemas administrativos que derivan de autoridades de la misma naturaleza y por ello pensamos que debería de conocer de mas controversias administrativas.

Consideramos que el Tribunal Fiscal de la Federación al ampliar su competencia material conoce de muchos asuntos, uno de ellos son los conflictos de comercio exterior, que debido a la naturaleza y carácter de estos debía de conocer antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, aunque su ley orgánica no lo contemplaba.

Son varias las sanciones a que se enfrenta el particular cuando una autoridad administrativa emite una decisión con: exceso de poder, que no reúna los requisitos de legalidad del acto administrativo, inexacta aplicación de la ley, indebida interpretación, arbitrariedades o con la facultad discrecional con que cuentan las dependencias institucionales y organismos públicos en el comercio exterior ya sea por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Aduanas o de cualquier organismo público que conozca de comercio exterior.

El particular afectado debe conocer el medio de defensa que tiene y el procedimiento a seguir cuando se le imponga una cuota compensatoria en el caso de que introduzca o saque mercancías del país y no considere justa la imposición de multas y sanciones por ese hecho. Por lo que persiste la necesidad de instrumentar al personal que labora en la administración pública relacionada directamente con el comercio exterior para dar a conocer los medios de defensa y las autoridades que deban conocerlos en cualquier caso donde el particular se vea afectado, y poder así conseguir que sea justa la sanción y apegada a derecho.

La presente investigación se divide en tres capítulos, en el primero se analizarán los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, su legalidad y las materias que conocía al momento de su nacimiento y la evolución de las materias que pasó a conocer. En el segundo capítulo veremos todo lo referente a la regulación de la legislación mexicana en el comercio exterior,

cuando la decisión de una autoridad administrativa (SECOFI) va a imponer una cuota compensatoria y el procedimiento que se tiene que seguir para imponerla por parte de la autoridad . En el último capítulo, un breve estudio de la justicia administrativa, los instrumentos de control sobre la administración pública, la procedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como los medios alternativos de solución de controversias que tiene el particular en el país y en el Tratado de Libre Comercio (del que México es parte junto con E.U.A. y Canadá.)

CAPITULO 1 ASPECTOS HISTÓRICOS

1.1. LEY DE JUSTICIA FISCAL

Varios fueron los intentos que se realizaron con la idea de crear una codificación fiscal de México, sin que se hubiera tenido el éxito deseado, esto es, la Ley de Justicia Fiscal no fue el primer intento de reunir en una sola ley la materia fiscal.

1.1.2. ANTECEDENTES

Como antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal se tienen los siguientes:

- a) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853
- b) Tesis de Vallarta
- c) Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.

De la primera "Don Teodosio Lares formuló el proyecto de ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, que al ser aprobado por el poder legislativo se conoció mas por Ley Lares que por su propio nombre, debido, digamos al escándalo que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional" ¹

¹ Emilio Margain Manautou. De lo contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad. México, Porrúa, 1991 p.p 57-58

Dicha ley constaba de 14 artículos y 81 de su reglamento. La importancia de esta ley es la división que hace respecto al conocimiento de conflictos de orden judicial y administrativo como lo menciona su artículo primero:

"Artículo. 1.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas".

De la segunda, Ignacio Vallarta siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos o más poderes en una sola persona: el ejecutivo y el judicial, en materia administrativa en el Presidente de la República

De la tercera: Este ordenamiento establecía en su artículo V un juicio de oposición que se substanciaba ante el juzgado de distrito de la jurisdicción del opositor dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa. Artículos 60 y 61.

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un medio ordinario de defensa, muy pronto se observó que

no era el camino indicado para resolver las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente porque era un juicio largo y deficiente²

El licenciado José Luis Vázquez Alfaro cita dos leyes mas como antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal, éstas son:

1.- Ley para la calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las penas correspondientes.

"Su texto fue publicado el 16 de abril de 1924 mediante decreto incluido en el Diario Oficial de la Federación, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo por el Congreso de la Unión el 8 de abril del mismo año. Establecía el citado ordenamiento un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en el orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, pero además se creó un jurado de penas fiscales que de acuerdo con el artículo octavo del citado ordenamiento, tenía la facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos"³

2.- Ley de Organización del Servicio de Justicia para el Distrito Federal.

Este ordenamiento promulgado el 11 de febrero de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo del mismo año, creó un jurado de revisión que, en calidad de órgano supremo administrativo y

² Ibid. p. 60-61

³ José Luis Vázquez Alfaro. Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. México U.N.A.M. 1991 pp. 141-143.

conforme al texto del artículo décimo de la citada ley, debía conocer del recurso de revisión que procedía contra las resoluciones señaladas por el artículo trece de dicha ley"⁴

Menciona esta ley cuestiones procedimentales y administrativas tanto para el particular como para la autoridad. Por ejemplo: el término para interponer el recurso era de quince días para los causantes y de sesenta días tratándose de la autoridad, después de ser presentado el recurso de revisión este se admitía o se rechazaba. La competencia del jurado de revisión era mas amplia que la de los órganos administrativos que le antecedieron.

En efecto a fines del siglo pasado existía la necesidad de crear un código que contuviera disposiciones generales en materia fiscal, no obstante que el Congreso de la Unión en diversas ocasiones autorizó al ejecutivo federal para expedir un código fiscal de la federación, sin embargo esta idea no se llevó a cabo hasta que se expidió la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936 que creó el Tribunal Fiscal de la Federación.

1.1.3. CREACIÓN

Lázaro Cárdenas, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo de la unión por decreto del 30 de diciembre de 1935 para la organización de los servicios públicos hacendarios daría a los habitantes de

⁴ Id.

México el día 27 de agosto de 1936 la "Ley de Justicia Fiscal", misma que entraría en vigor el primero de enero de 1937. En la exposición de motivos se expresaba el fin que perseguía el ejecutivo al promulgar la ley, y era:

".....El de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito, ni reglamentar la ley, pues que ella misma prevé que será el pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del tribunal, ni modificarla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo, tratándose de leyes que organizan servicios hacendarios, pues desean que en todo caso las deficiencias que presente sean subsanadas con la jurisprudencia del propio tribunal, que es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente esta obligado a dar el propio poder ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas a la vida del estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada..."⁵

⁵ Tribunal Fiscal de la Federación, "Ley expedida por el Congreso de Apatzingan en 1815" Ensayos. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1978. p. 25.

Antes del primero de enero de 1937 los contribuyentes tenían una imperfecta posibilidad de defensa, porque los órganos revisores existentes dentro de la estructura financiera, por estar supeditados a las autoridades jerárquicamente superiores, carecían de la independencia necesaria para resolver los recursos presentados en contra de las autoridades hacendarias. Su competencia decisoria era retenida.

Con anterioridad a la ley, los acuerdos definitivos en materia fiscal podían impugnarse ante la justicia federal, por medio del juicio sumario de oposición establecido por la Ley Orgánica de la Tesorería. Era notoria la ausencia, entre la administración activa y los jueces federales, de un órgano de justicia delegada con plena independencia para dictar sus fallos. La Ley de Justicia Fiscal de 1936 hizo a un lado la tradición política mexicana conforme a la cual esta materia era del conocimiento de los tribunales ordinarios.

Esta ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo con el sistema tradicional judicialista, éste fue creado con el objeto de dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de los actos impositivos de la Secretaría de Hacienda y sus dependencias.

Este ordenamiento por primera vez en México pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del poder ejecutivo federal en materia fiscal, a

través de un organismo jurisdiccional especializado independientemente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito público como de cualquier otra autoridad administrativa.

1.2. ORIGEN Y CONSTITUCIONALIDAD.

Como ya se expuso fue la Ley de Justicia Fiscal de 1936 la que creó un tribunal en materia administrativa, dicho organismo por disposición expresa del artículo primero de la señalada ley fue denominado "Tribunal Fiscal de la Federación"

Artículo 1.- Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictara sus fallos en representación del ejecutivo de la unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa".

Los juristas que elaboraron la iniciativa de aquella Ley de Justicia Fiscal en 1936, con el presidente Cárdenas que le dio vida jurídica en uso de sus facultades extraordinarias tuvieron que imponerse de quienes no concebían mas justicia que la judicial. A su nacimiento el Tribunal Fiscal de la Federación absorbió la competencia de organismos de carácter fiscal tales como: el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, así mismo se derogaron los preceptos de la ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles

que establecían y regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales (artículo quinto transitorio del Ley de Justicia Fiscal).

Las características tanto del órgano jurisdiccional creado como del procedimiento que debía seguirse son:

1.- Se trataba de un tribunal en la esfera del poder ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal.

2.- Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada

3.- Fue en principio un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

Las características procesales del citado tribunal son las siguientes:

1.- Era un organismo de competencia específica en materia fiscal

2.- Fue diseñado como un organismo colegiado que actuaba en Pleno y en Salas organizadas de acuerdo con un criterio de división de trabajo

3. Las pretensiones deducidas ante el tribunal fiscal de la federación se planteaban en el juicio de anulación y se regularon de acuerdo a los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramitaba ante el consejo de Estado Francés.

4.- El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.

5.- El procedimiento seguido era uninstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.

6.- Contra las sentencias del tribunal fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de suplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934"⁶

En cuanto a su constitucionalidad, el origen del Tribunal Fiscal de la Federación acarreó arduos problemas, ya que se le atacaba de vulnerar el principio de la división de poderes, según éste el poder se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial y en este orden de ideas corresponde al poder ejecutivo la ejecución de las leyes, al legislativo la creación de estas últimas y al judicial la aplicación de las leyes al caso concreto.

Efectivamente nuestra constitución federal en el año de 1936 no conocía normas que autorizaran la creación de tribunales administrativos.

No obstante lo anterior la Ley de Justicia Fiscal trataba de resolver esta cuestión al consignar en su exposición de motivos que la existencia de un tribunal administrativo seguía la línea de pensamiento francés y no rompía los principios de nuestra estructura político-jurídica, por ello su existencia era

⁶ José Luis Vázquez Alfaro. Op. Cit. p. 145-

valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la administración pública.

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no resueltos ya al exámen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone en cambio, a la creación de tribunales administrativos que aunque independientes de la administración activa, no lo sean del poder judicial. Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la judicial y, naturalmente en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que este recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquel constituya un tramite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad llamado entre nosotros

"reconsideración " y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito Federal (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad

Todavía más: en múltiples ocasiones al interponerse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad con procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El mas alto tribunal de la república fijo esta tesis frente a organismos y ha procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales particularmente en lo que toca a su independencia frente a la administración activa; por ello confía el ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánicos, formal en cuanto a su forma de proceder y no a poder en que esta colocado y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales."⁷

⁷ Tribunal Fiscal de la Federación. " Ley expedida por el Congreso de Apatzingán en 1815 " Ensayos Op. Cit. p.p. 15-17

En efecto la doctrina francesa creó tribunales administrativos a raíz de situaciones históricas particulares y a merced de una evolución muy lenta, sin embargo en nuestro derecho mexicano tales justificaciones no eran valederas y si por el contrario existía toda una tradición constitucionalista en torno a una división clara y precisa, tanto formal como materialmente de los poderes que integran al estado; por lo mismo la existencia del Tribunal Fiscal violentó esta línea de desarrollo mexicano, creando una área jurisdiccional administrativa que no coincidía con la citada filosofía constitucionalista y provocando que, al menos en el período comprendido entre la creación del Tribunal Fiscal y la reforma al artículo 104 fracción primera de la Constitución Mexicana por el decreto del 16 de diciembre de 1946, careciera este organismo de una verdadera base jurídica. dicho ordenamiento quedó en los siguientes términos:

"Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los asuntos en que la federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de Tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".⁸

Con lo anterior se sentaban las bases constitucionales del origen del Tribunal Fiscal de la Federación

1.2.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES.

El 25 de octubre de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 104, fracción primera párrafo tercero de la Constitución quedando en la forma siguiente:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los Tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

⁸ Diario Oficial de la Federación de diciembre 16 de 1946.

.Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa....."⁹

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la constitución entre los que se encontraba el artículo 73 que dice:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX--H.- Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento y los recursos contra sus resoluciones.

Fracción XXX.....¹⁰

Con esa reforma, la facultad de expedir leyes que faculden a tribunales de lo contencioso-administrativo pasa a ser facultad del Congreso de la Unión.

⁹ Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987

1.3. CONCEPTO DE COMPETENCIA.

Para poder determinar el conocimiento y alcance material del Tribunal Fiscal de la Federación es necesario conocer ampliamente el concepto de competencia.

"Competencia.- Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *ae* (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, *apto*, *competente*, *convivencia*. En castellano se usan como sinónimo los vocablos: *aptitud*, *habilidad*, *capacidad*, *suficiencia* y *disposición*.

En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos." ¹¹

El artículo 16 constitucional, imperativamente establece en lo conducente que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento de autoridad competente....."

"Esta garantía nos dice Cipriano Gómez Lara, está redactada en un sentido amplio, toda vez que engloba a cualquier clase de autoridad ya sea administrativa, legislativa o jurisdiccional, con ello el gobernado tiene la seguridad de que todo acto de molestia debe siempre emanar de una autoridad competente y la define como "el ámbito, esfera o campo dentro del

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. México, U.N.A.M. 1985 pp. 167-169.

cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones."¹²

En ese aspecto, el Dr. Ignacio Burgoa la define como "el conjunto de facultades con que la ley suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto"¹³

De lo anterior se puede decir que los órganos estatales cuentan con facultades funcionales que desarrollan dentro de su competencia, es decir, cada órgano al tener encomendada una función específica, ya sea ejecutiva, legislativa o jurisdiccional están delimitadas por su ámbito o esfera dentro de la cual pueden desempeñar válidamente esas funciones.

Ahora bien la competencia particular o estricta de cada órgano del Estado y en especial de los órganos jurisdiccionales no están determinadas por nuestra constitución, sino que se encuentran establecidas a través de leyes ordinarias o secundarias, que engloban las facultades con que los diferentes órganos actúan dentro de cada función, sin embargo también se encuentran reguladas por los principios que establece el numeral antes citado.

¹² Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso. México, U.N.A.M. 1981. p.155.

¹³ Ignacio Burgoa Orihuela. Las Garantías Individuales. México. Porrúa, 1983. p. 591.

Bajo los anteriores términos, Rafael de Pina y José Castellanos Larrañaga definen la competencia jurisdiccional como "la medida de poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto" es decir "es aquella parte de la potestad jurisdiccional que esta legalmente atribuida a un órgano jurisdiccional determinado frente a una cuestión también determinada"¹⁴ de tal manera que para que un juez o tribunal tenga competencia para conocer de un determinado asunto se precisa que, hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás jueces o tribunales de su mismo grado.

En este sentido, la doctrina es concordante en utilizar dos criterios para determinar la competencia de los órganos jurisdiccionales, siendo éstos el criterio objetivo y el subjetivo.

El primero dice Cipriano Gómez Lara, es aquel que tiende a delimitar las funciones que realizan los órganos jurisdiccionales, con abstracción de las personas físicas titulares de los mismos, es decir, únicamente se refiere al órgano en su función integral y para lo cual se subdivide principalmente en los siguientes criterios: competencia por materia, territorio, cuantía y grado. El segundo se da al carecer los órganos del Estado de una sustantividad psíquica, es indispensable para poder realizar sus funciones encomendadas por la ley, la integración de uno o varios seres humanos que lo representen y

¹⁴ Rafael De Pina y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil. México Porrúa. 1982 p. 88.

actúen por ellos, en tal virtud, nos dice Cipriano Gómez Lara, "la competencia subjetiva no alude al órgano jurisdiccional sino a su titular, es decir, a la persona o personas físicas encargadas del desenvolvimiento y del desempeño de las funciones del órgano" ¹⁵(de tal manera y a diferencia de la objetiva, el cambio de un titular puede variar la competencia.)

En resumen , competencia es el espacio dentro de cuyos límites fijados por la ley, algún órgano estatal; o federal ejerce la actividad jurisdiccional estando dicho órgano facultado por la ley en sentido abstracto y también en concreto.

1.4. EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA. MATERIAL

Ya con anterioridad a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se empezaba a limitar su competencia, particularmente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo formulada por Don Teodosio Lares, se observan en su artículo primero y segundo sus limitaciones.

"Artículo 1.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2.- Son cuestiones de administración las relativas:

- I.- A las obras publicas.
- II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración .
- III A las rentas nacionales

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Op. Cit. p. 168

IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio, e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad.

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesario la aplicación del Derecho Civil.”¹⁶

Por otra parte, la Ley Lares estableció la regla que se transcribe a continuación:

“Nadie puede demandar al gobierno, a sus Estados sus demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración si antes haber presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivo de la demanda.” (artículo 7).

Así mismo atribuyó competencia en materia administrativa a los ministros de Estado, al Consejo de Estado, a los gobernadores de los Estados, y del Distrito Federal, así como a los jefes políticos de los territorios, marco y organizó la jurisdicción administrativa, al establecer, que dentro del Consejo de Estado, debía formarse una sección especial conformada por cinco consejeros abogados, nombrados por el presidente de la república.

Con la ley en estudio, se dió el inicio del conocimiento de las cuestiones administrativas en manos de un órgano administrativo especial, diferente del judicial.

¹⁶ Emilio Margain Manautou. Op. Cit. pp. 58-59. De lo Contencioso Administrativo

Después de esta ley siguieron otras tales como:

1.- Tesis de Vallarta.

2.- Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.

3.- Ley Para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las penas correspondientes.

4.- Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

5.- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación del 30 de diciembre de 1932. (Vid Supre 1.1.2.)

El único fin que estas perseguían era el de reglamentar la materia fiscal específicamente, percatándose de necesitar un tribunal especializado en ese tipo de faltas administrativas que tenía el particular frente al estado, no logrando muchas veces su objetivo.

Posteriormente la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 crea el Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de los acto impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus dependencias, esta ley limitaba su competencia a la materia fiscal. Para mayor abultamiento, el artículo 14 de esta ley decía:

"Artículo 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

Fracción I.- Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

Fracción II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del poder ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

Fracción III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracciones a las leyes fiscales;

Fracción IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

Fracción V.- Contra el ejercicio de la facultad económico coactiva por quienes habiendo sido afectados con ella, afirmen:

- 1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente.
- 2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido o;
- 3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora;

4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En éste último caso la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que aprueba el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

Fracción VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido y

Fracción VII.- Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular. En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45.¹⁷

Como se puede ver la Ley de Justicia Fiscal dio al Tribunal Fiscal de la Federación un ámbito de competencia eminentemente fiscal, como ha quedado expuesto en sus antecedentes, su objetivo era el de resolver los problemas fiscales en su aspecto contencioso, que con mayor frecuencia se daban en el ámbito administrativo. Por ello, la competencia del nuevo tribunal se estructuró en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal.

¹⁷Tribunal Fiscal de la Federación. " Ley expedida por el Congreso de Apatzingán en 1815" Ensayos. Op. Cit. pp. 29-30.

En virtud de la competencia que le otorgaron algunas leyes federales, fue acrecentando su conocimiento de controversias administrativas que sólo pueden considerarse tributarias en un sentido muy amplio, a partir del 30 de diciembre de 1941 en que la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, le confirió en su artículo 10 competencia para conocer de la responsabilidad económica de la administración federal por la defectuosa prestación de servicios públicos.

Tres fueron los aspectos de competencia agregados

1.- Se autorizó al Ejecutivo de la Unión para que por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del gobierno federal nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidas durante el periodo que comenzaba del 1 de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941 y que se hallaban pendientes de pago, esos créditos deberían de ser reclamados ante el Tribunal Fiscal en un plazo que expiraba el 30 de junio de 1942.

2.- De las demandas por la que los particulares podían impugnar los actos de autoridad que le negaran un derecho a una pensión civil o militar que no estén de acuerdo con el monto de las cuotas y

3.- Todo crédito, cualquiera que sea su origen con las excepciones señaladas en el artículo segundo de la Ley de Depuración de Créditos, para que en el futuro no exista asignación presupuestal en el año de su

constitución, ni en el inmediato posterior, debería reclamar ante el tribunal en el mes de enero del ejercicio siguiente.

También mediante decreto del 28 de febrero de 1949 que reformó la Ley del Seguro Social en relación con el artículo 135, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de todas las cuestiones o controversias originadas por el pago o cobro de aquellas aportaciones fiscales, en razón en razón de que el supuesto normativo del artículo 135 de la Ley del Seguro Social coincidía con el de la fracción primera del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, de esta forma el Tribunal Fiscal conocería de las cuotas obrero patronales del Seguro Social.

Por decreto del 31 de diciembre de 1946 publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo día, se amplió también la competencia del Tribunal Fiscal para conocer de todas las controversias fiscales del Departamento del Distrito Federal, de esta forma en el artículo primero del citado decreto se estableció que las funciones fiscales señaladas por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal al propio Departamento, quedaban atribuidas para lo sucesivo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su artículo tercero se manifestó que se derogaba el título XXVIII de la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el de Justicia Fiscal del Distrito Federal que en lo sucesivo se ajustaría a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Posteriormente la competencia del Tribunal se vió aumentada mediante el decreto del 26 de diciembre de 1953 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, ya que entre otros preceptos reforma el artículo 95 y adiciona el artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas para que el Tribunal Fiscal de la Federación conociera de las demandas en contra de requerimientos de pago hechos a las instituciones de fianzas con cargos a fianzas otorgadas en favor de la Federación los Estados, el Distrito y Territorios Federales y los Municipios .

Con lo anterior el Tribunal Fiscal que se había creado únicamente para dirimir controversias de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico y de organismos fiscales autónomos, paso a conocer de muy variadas materias

Efectivamente sucesivas ampliaciones de competencia llevaron al mencionado Tribunal a conocer:

- 1.- De la depuración de créditos a cargo del gobierno federal.
- 2.- De las resoluciones fiscales de las autoridades por las que se hacen efectivas fianzas.
- 3.- De los juicios en contra de las resoluciones relativas a las aportaciones del Seguro Social.
- 4.- De las resoluciones fiscales relacionadas con el Departamento del Distrito Federal.

5.- De los juicios promovidos en contra de las resoluciones respecto a pensiones y prestaciones que las leyes conceden a los miembros del Ejército y la Armada Nacional y a los demás servidores públicos.

6.- De los juicios sobre interpretación y cumplimiento de obras públicas, celebrados por las dependencias del ejecutivo.

7.- De los conflictos derivados de la aplicación de la Ley del Instituto Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

8.- De las que se originan por sanciones impuestas por aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con todos estos casos es donde se ha visto la evolución que ha tenido el citado tribunal ya que primeramente fue creado para resolver cuestiones estrictamente fiscales y que se le ha ido añadiendo a través del tiempo competencia para resolver de otras cuestiones que no son estrictamente fiscales, como las que hemos mencionado.

1.4. LEY ORGÁNICA DEL 1 DE ABRIL DE 1967.

El primero de abril de 1967, inició su vigencia la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual fue creada al amparo de la reforma constitucional de ese mismo año, dicha ley en su artículo primero determinó el carácter de órgano dotado de plena autonomía del tribunal superando así la concepción con la que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, pues si recordamos en ella se le consideraba un

tribunal de jurisdicción delegada. En su artículo segundo manifiesta que dicho tribunal se compondrá de veintidós magistrados y actuará en pleno o en salas. En cuanto a su competencia el artículo 22 decía:

"Artículo 22.- Las salas del tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.-- Las dictadas por autoridades fiscales federales del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado.

III.- Las que cause un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

IV.- Las que impongan multas por infracción a los normas administrativas federales o del Distrito Federal.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.....

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII.- Las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

VIII.- Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

Para los efectos del primer párrafo de éste artículo las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa por el afectado¹⁸.

Al respecto los artículos 23 y 24 mencionan que las salas del tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en el artículo anterior como de la competencia del tribunal y que cuando una ley otorgue competencia al multicitado tribunal sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967

1.4.2. LEY ORGÁNICA DEL 2 DE FEBRERO DE 1978

El dos de febrero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que derogó la anterior del 24 de diciembre de 1966, dicho texto entró en vigor el 2 de agosto del mismo año.

La nueva ley hizo importantes modificaciones a la organización del tribunal, pues desde su entrada en vigor el mismo se integró por una Sala Superior y por Salas Regionales y aún cuando siguió siendo representado por un presidente que se elige cada año, ahora es designado entre y por los magistrados de la Sala Superior.

La citada ley orgánica tuvo como principal propósito la desconcentración territorial del multicitado Tribunal Fiscal a través de la creación de Salas Regionales y en forma paralela al programa de desconcentración administrativa emprendido por el gobierno federal. Desde entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación funciona en primera instancia por medio de salas regionales para cuya instalación se dividió el país en once regiones. Las salas regionales, una por cada región excepto la metropolitana con seis salas, absorbieron la competencia de las "salas" en la antigua ley orgánica del citado tribunal y conocen desde el 2 de febrero de 1978 por razón del territorio de los juicios contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción. La sala superior se integró con nueve magistrados y las salas regionales se formaron con tres

magistrados cada una. La sala superior concentro las funciones del "Pleno" y quedó encargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia, como de las funciones administrativas del propio tribunal.¹⁹

En cuanto a la competencia del citado tribunal, se encontró reglamentada por los artículos 15, 23,24,25 y 26 de su nueva ley orgánica, mismos que por su importancia mencionaremos:

"Artículo 15.- Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la jurisprudencia del tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.

II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas regionales que concedan las leyes;

III.- Conocer las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos formulados por la ley.

IV.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlo.

V.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales (artículos 217 y 218 del C. F.F.)

¹⁹ José Luis Vázquez Alfaro Op. Cit. pp. 150-152.

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes."

"Artículo 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva,

que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fuere reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal fiscal sólo tendrá efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o para las bases de su depuración.

VI.- Las que se dicten en materias de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;

VIII.- Las que constituyen créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal, o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el afectado."

"Artículo 24.- Las salas regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la sala regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas, apliquen por coordinación de las autoridades de la federación o por delegación de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales. Para los efectos de esta ley, se entiende por autoridad ordenadora, la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquellas se pronuncien."

"Artículo 25.- Las salas regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas. Por razón del territorio, en estos casos será competente la sala regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar."

Como se advierte, particularmente del contenido de los artículos 24 y 25 de esta nueva ley orgánica, las salas regionales encuentran limitada su jurisdicción por razón del territorio al domicilio donde radiquen las autoridades

ordenadoras y en los casos que se demanda la nulidad de una resolución favorable a un particular se sigue el mismo criterio.

Ahora bien, como consecuencia del establecimiento de las salas regionales, se modificó el criterio para determinar la competencia de dichas salas.

En efecto bajo la estructura anterior las salas del tribunal fiscal de la federación conocían indistintamente de los asuntos de la competencia del tribunal, sin embargo hoy en día dicha competencia se encuentra restringida a razones territoriales. Para que surja la competencia de las salas regionales del tribunal fiscal de la federación debe también darse la característica de que la autoridad que emita la resolución impugnada tenga su residencia en la sede de las salas.

Es así como ahora el tribunal fiscal esta integrado por seis salas regionales metropolitanas, once salas regionales distribuidas en el interior de la república y una sala superior con facultades para resolver los juicios que por sus características especiales así lo requieran, tales como aquellos en los que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el arrea geográfica del Distrito Federal, elevado al año, o en aquellos en los que se establece por primera vez la interpretación directa de una ley o se fija el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, así como para establecer jurisprudencia.

"Artículo 26.- Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y esta ley."

Aquí la propia ley orgánica establece un procedimiento supletorio para llenar lagunas de la misma, en el sentido de conferirle la posibilidad al Tribunal Fiscal de la Federación de resolver asuntos sometidos a su conocimiento, con base en el procedimiento contenido en el Código Fiscal de la Federación, que le atribuye competencia cuando la institución no prevea un procedimiento especial ni señale cual deberá ser el alcance o el sentido del fallo del Tribunal Fiscal en ese negocio concreto.

Además esta disposición contempla la probabilidad de que leyes diversas le confieran competencia al tribunal, lo que no fue previsto totalmente por el artículo 23 de la misma ley orgánica, situación que convierte al órgano jurisdiccional en un tribunal netamente administrativo, tal y como lo marca el artículo 104 constitucional.

1.4.3. REFORMAS DE 1988.

El 5 de enero de 1988 se dieron a conocer importantes modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación entrando en vigor el día 15 del mismo mes y año.

Hubo muchas reformas, pero las mas importantes en cuanto a la competencia material del Tribunal Fiscal fueron: El artículo 15 fracción

segunda, 23 fracción octava y novena y al 24 se le añadió un párrafo tercero para quedar como sigue:

"Artículo. 15....."

II.- Resolver los juicios con características especiales en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

III a VI....."

"Artículo 23. - I a VII. -

VIII.- Las que constituyen créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros y

X.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal....."

La fracción IX tiene por objeto el concederle capacidad al tribunal para solucionar conflictos que versen sobre el cobro de garantías cuya cobertura corre a cargo de las compañías afianzadoras debidamente autorizadas para operar en la república, situación que no estaba prevista claramente, ahora ya bien definida, puesto que el requerimiento hecho a una afianzadora causará recargos si no se paga dentro del plazo legal.

Anteriormente, las empresas de fianzas peleaban los requerimientos de pago, y durante el tiempo que duraba el procedimiento del juicio, no cubrían cantidad adicional alguna que le repusiese al fisco federal los daños y perjuicios causados por la falta del pago oportuno de los créditos fiscales garantizados." ²⁰

" Artículo 24....."

Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede la autoridad que haga dicho requerimiento....."

Este párrafo fue reformado por el artículo segundo del decreto del 28 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1988, después reformado por el artículo vigésimo segundo del 14 de julio de 1992, publicado en el Diario Oficial de 20 del mismo mes y año en vigor desde el primero de enero de 1993 para quedar como sigue:

"Artículo 24.- Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones a cargo de terceros, la sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede el domicilio fiscal del tercero requerido."

El Licenciado Díaz González, dice en referencia al artículo 24 de la mencionada ley orgánica que "a partir del primero de enero de 1993 se

²⁰ Díaz González L.R. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación Comentada. Editorial ECASA. México, 1992 p. 61.

modifican las reglas sobre competencia de las salas regionales, indicándose que será competente la que corresponda al domicilio fiscal del demandante.

Siguen siendo competente las salas regionales en cuya jurisdicción se localice el domicilio de la autoridad ordenadora que dictó la resolución combatida, en los casos siguientes:

I.- Cuando el actor no tenga domicilio en el país.

II.- Cuando se trate de instituciones financieras.

III.- Cuando el demandante sea una empresa controladora o controlada, según la Ley del Impuesto sobre la Renta."²¹

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación deriva de ordenamientos formalmente legislativos, como son:

A) Su ley orgánica.

B) Leyes Especiales.

La primera consignaba la competencia de las salas del tribunal fiscal en sus artículos 23 y 24, (ahora artículo 11 por reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 15 de diciembre de 1995 para entrar en vigor el primero de enero de 1996 como lo dispone su artículo primero transitorio). las segundas que otorgan competencia a dichas salas para conocer de las controversias que surjan con motivo de la aplicación o interpretación, y son:

a) Ley del Seguro Social; artículo 267.

²¹ Ibid. p. 63

b) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores , artículo 54.

c) Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículos 95 y 95 bis, etcétera.

Al respecto el Licenciado Emilio Margain Manautou nos dice que del estudio de los ordenamientos arriba citados podemos dividir la competencia del Tribunal Fiscal en dos tipos de juicios o casos:

1.- Caso general. la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 23 fracciones I a IV, (ya descritas en el presente capitulo).

2.- Casos especiales .- Son los establecidos en el artículo 23 fracciones V a X , dicha Ley Orgánica señala los casos de competencia especial que se le han ido incorporando. El mismo ordenamiento hace alusión a otros casos especiales al decir en su artículo 26 (por reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre 15 de 1995 que entraría en vigor el primero de enero de 1996 pasa a ser el artículo 32) "cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y esta ley."(por reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre 15 de 1995 para entrar en vigor el primero de enero de 1996 pasa a ser el artículo 11 fracciones I a IV caso general y fracciones V a XIV casos especiales).

Con esto se puede apreciar la evolución que ha tenido el Tribunal Fiscal de la Federación a través de los años, desde su creación en 1936, hasta la fecha ha tenido importantes reformas en su legislación orgánica como en su formación, y mas aún, su competencia se ha ampliado para que conozca de materias que no son exclusivamente fiscales como ha quedado expuesto en el presente capítulo.

CAPITULO 2

FUENTES JURÍDICAS NACIONALES DE COMERCIO EXTERIOR

Por fuente se entiende al principio, fundamento u origen de una cosa, por fuentes jurídicas nacionales de comercio exterior entendemos el conjunto de disposiciones jurídicas de todo tipo que regulan en el territorio nacional los intercambios de mercancías entre México y los mercados externos. Aludimos al régimen que regula el ejercicio de los documentos de la política comercial que el país tiene para regular todo el comercio exterior.

2.1. CONCEPTO DE COMERCIO EXTERIOR.

"Constituye aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías y productos entre proveedores y consumidores residentes en dos o mas mercados nacionales y los países distintos. Se trata de transacciones físicas entre residentes de dos o mas territorios aduaneros que se registran estadísticamente en la balanza comercial de los países implicados. Es decir para los proveedores exportadores la transacción de comercio exterior se registra en la columna " exportación " mientras que para los consumidores e importadores de esa

misma transacción se registra en su balanza comercial en la columna "importación".²²

La disciplina jurídico- económica que regula el intercambio conocido como de comercio exterior es la política comercial externa, sector que junto a las demás políticas sectoriales conforman la política económica de un país. Es decir el comercio exterior constituye el objetivo de la política comercial, misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estatistas según sea el sistema económico vigente.

Históricamente la noción de comercio exterior esta relacionada con las transacciones físicas de mercancías y productos, sin embargo en la actualidad tiende a ensancharse para englobar también las transacciones de tecnologías y servicios, rubro éste que en muchos casos es tan o más importante que las transacciones físicas propiamente dichas. Esto es, el comercio exterior de un país en la actualidad comprende tanto sus intercambios mercantiles tradicionales como transacciones que recaen sobre tecnologías en general.

Los cuerpos normativos que regulan el comercio exterior son: el Código aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, las Tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación, los reglamentos sobre operaciones temporales, la Ley de Valoración Aduanera de las mercancías de importación, diversos decretos que modifican tanto a los precios oficiales como los derechos y

²² Enciclopedia jurídica Omeba. Tomo III. Argentina. Editorial Bibliográfica Argentina. 1967. pp. 234-235

cuotas ad-valorem a que están sujetas las mercancías que son objeto de comercio exterior vigente y la Ley de Comercio Exterior vigente.

2.1.1 EXPORTACIÓN

"La exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior, ello significa una venta mas allá del país"²³

El Licenciado Jorge Witker dice que la exportación esta vinculada a tres criterios:

- a) Al transporte, como simple acto material .
- b) Al envío, como generador de relaciones jurídicas y fiscales de una operación material
- c) A la venta, esto es, motivación del envío, limitándola a que toda exportación se haga por un precio o contraprestación en divisas. La exportación en general recae sobre bienes y servicios, incluyendo a la electricidad. La exportación de servicios, como tecnologías, planos y diseños en general, la propiedad intelectual es un rubro que adquiere tanta o mas importancia que las mercancías u objetos físicos transportables.

²³ Witker Jorge y Jaramillo Gerardo. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Editorial U.N.A.M. México, 1991 p. 69.

2.1.2. IMPORTACIÓN

"La importación es la operación mediante la cual se somete una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica y de uso, producción o consumo. Esta operación puede recaer en distintos tipos de objetos transportables, y se materializa al momento de pasar la línea aduanera (territorio aduanero e introducirla a consumo en el territorio del país)

Según su destino o función se distinguen las importaciones definitivas y temporales conocidos también como de "perfeccionamiento industrial" o de "régimen arancelario suspensivo".²⁴

Al respecto la Ley Aduanera en sus artículos 51 y 52 párrafo primero dice:

"Artículo 51- Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

I.- A la importación.

A.- General, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

II.- A la exportación.

A.- General, conforme a la tarifa de la ley respectiva."

"Artículo 52.- Están obligados al pago de impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo".

²⁴ Ibid. p. 35.

2.2. ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL.

En México la base fundamental que regula el comercio exterior es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que es el primordial ordenamiento, mismo que constituye una legislación sistematizada que permite reunir todas las leyes reglamentarias referentes al comercio exterior en este caso es el artículo 131 que a la letra dispone:

"Artículo 131.- 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 motivo 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, expedidos por el propio congreso, y para crear otras así como para restringir y para prohibir las importaciones como las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime vigente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier 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".

El artículo 131, regula cuatro materias diversas:

1.- En su primer párrafo se refiere al comercio exterior, la federación lo regula a través de las leyes fiscales, que tienen un doble objetivo: impulsar la producción interna y regular la importación en especial de los llamados productos de mercado internacional. Independientemente de esto, el fin inmediato de la facultad de gravar con impuestos las mercancías, es el cobro de los mismos.

2.- Establece también como derecho exclusivo de la Federación reglamentar y hasta prohibir que viajen por territorio nacional cualquier clase de productos. Se trata de una facultad de policía y su objetivo es proteger la seguridad interior.

3.- Prohíbe a la federación, en su calidad de gobierno local y del Distrito, gravar con impuestos el tránsito de mercancías en la misma forma que lo hizo para los Estados en las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

4.- El segundo párrafo, adición del 28 de marzo de 1951 otorga al ejecutivo la facultad para legislar en materia de impuestos, referida al comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional, siempre que el congreso haga la debida delegación.

Esta facultades se otorgan al poder ejecutivo a fin de dotarlo de un instrumento necesario para decretar el aumento o disminución de impuestos a los productos de importación y exportación, según lo impongan las necesidades económicas del momento, pues en nuestros días existe una gran dependencia mutua de carácter comercial entre todos los Estados del mundo.

Estos mandatos tienden a salvaguardar la estabilidad y el progreso de la economía nacional en beneficio del pueblo de México.²⁵

2.3. LEY REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL DEL 5 DE ENERO DE 1961.

Constaba de seis artículos y delega en el ejecutivo las facultades correspondientes para regular nuestro comercio internacional, sobre todo en sus importaciones y conocer las tendencias de nuestro comercio internacional, el financiamiento, la balanza de pagos y demás temas afines ratificando la obligación del ejecutivo de recabar la aprobación del Congreso en el manejo de dichos facultamientos.

A continuación se transcriben los artículos mas importantes relacionados con esta investigación.

"Artículo 1.- A fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el

²⁵ Emilio Rabasa y Gloria Caballero. Mexicano esta es tu Constitución. México LI Legislatura, Cámara de Diputados. 1982 p. 2532.

mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al ejecutivo federal en los términos de la presente ley para:

I.- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y Exportación y crear otras.

II.- Fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones y vigilar el cumplimiento de los acuerdos respectivos a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan."

"Artículo 2.- La facultad otorgada conforme al artículo primero fracción I de esta ley, la ejercerá el ejecutivo federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y comercio, de acuerdo con las disposiciones en vigor."

"Artículo 3.- La facultad señalada en la fracción II del artículo primero de la presente ley, la ejercerá el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que se refiere a la determinación del monto total máximo de los recursos financieros aplicables a las importaciones. Con base en ese monto la Secretaría de Industria y Comercio determinara las restricciones por grupos de mercancías, y establecerá las restricciones a la importación que sean necesarios. La vigilancia de los acuerdos respectivos, a efecto de que no se sobrepasen los límites totales o por grupos corresponderá a cada una de las dependencias de acuerdo a sus funciones."

"Artículo 6.- El ejecutivo federal, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, dará cuenta del ejercicio de las facultades concedidas en la fracción I del artículo primero de la presente ley y solicitará la aprobación respectiva."

Ya en ésta ley se facultaba al ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y Exportación y crear otras, sin embargo no se crea un recurso para el particular contra actos de esas autoridades en esta materia de comercio exterior.

2.4 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR DEL 13 DE ENERO DE 1986.

Esta ley consta de tres capítulos:

- I.- Disposiciones Generales
- II.- Restricciones a la Exportación e Importación.
- III.- Inspección y Vigilancia. sanciones y recursos administrativos.

Además de la facultad que le otorga al ejecutivo la ley de 1961, la ley de 1986 le confiere la facultad entre otras de establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación sobre cuotas compensatorias provisionales y definitivas a la importación de mercancías en condiciones de practicas desleales de comercio internacional.

También por disposición de su artículo transitorio se abroga la ley de 5 de enero de 1961 así como cualquier disposición que se le oponga.

2.4.1. PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTERIOR.

La ley de comercio exterior de 1986 reconoce sólo dos prácticas desleales que legalmente pueden plantearse ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: el dumping y las subvenciones. (capítulo II artículo 7 al 19).

Para la doctrina en sus postulados básicos, seguir las reglas de la competencia internacional constituye la llamada práctica leal de comercio, alterarlas de manera artificial por cualquier medio será por lo contrario desleal y provocará ante su evidencia, una reacción en contra que a su vez constituye todo un capítulo de la teoría del comercio internacional, conformado por sanciones y medidas tendientes a restablecer o encausar su competitividad original o natural".²⁶

El dumping se conceptúa, siguiendo el artículo seis del GATT, como aquella práctica que ejecutan algunas empresas y que consiste en vender en el mercado extranjero un producto a precio inferior al precio que se comercializa en el país de producción u origen y que afecta a productores del país receptor de productos idénticos o similares.

²⁶ Barra Mexicana de Abogados, La nueva Ley sobre Comercio Exterior. México. Porrúa. 1987 p. 52

Según la legislación mexicana en un dumping deben presentarse copulativamente tres elementos esenciales:

1.- Discriminación de precios, diferencias entre el precio de fábrica del producto del país que lo fabrica (país de origen) y el precio con que dicho producto es exportado y/o importado a México.

2.- Daño o amenaza de daño a productores nacionales de productos idénticos o similares, y

3.- Relación causal entre las importaciones (cuyo incremento debe ser significativo) en dumping y el daño o amenaza de daño a los productos nacionales.

Las subvenciones son prácticas que ejecutan los Estados, y que consisten en otorgar apoyos fiscales, financieros, cambiarios, etcétera, a productos de exportación, con los cuales logran competitividad artificial y perjudican a productores de países receptores de productos idénticos o similares.

En una subvención deben presentarse tres supuestos:

1.- La subvención públicamente decretada en programas o instrumentos legales o convencionales.

2.- El daño o amenaza de daño a los productores del país huésped de mercancías idénticas o similares, y

3.- Relación causal entre el beneficio público otorgado y su bajo precio del producto exportado en relación con los precios internacionales promedio.

Cuando una empresa mexicana productiva encuentre en el mercado interno, alguna de las dos prácticas descritas, tiene el derecho a denunciar formalmente ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial estas prácticas que lógicamente le afecten en su producción, finanzas e inversiones.²⁷

Insistiendo en las prácticas desleales, la ley en cuestión menciona en sus artículos 7, 8 y 9 lo siguiente:

Artículo 7.- Para los efectos de esta ley se consideran prácticas desleales de comercio internacional:

1.- La importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares, destinadas al consumo en el país de origen o procedencia.

A falta de dicho precio comparable o si el mismo no es representativo, se considerará que existen dichas prácticas desleales cuando la importación de mercancías se realicen a cualquiera de los siguientes precios:

a) Menor al precio comparable mas alto de exportación de mercancías idénticas o similares remitidas del país de origen o procedencia a otros países; o

b) Menor al resultado de sumar el costo de producción en el país de origen, un margen razonable por utilidad y los gastos de transportación y venta. Para determinar los precios comparables a que se refiere el primer

²⁷ Jorge Witker y Gerardo Jaramillo Op. Cit. p. 126.

párrafo de esta fracción I y el inciso a), se consideran los prevalecientes en el curso de operaciones comerciales normales.

II.- La importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia hubiesen sido objeto, directa o indirectamente de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente."

"Artículo 8.- Las personas físicas o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria ²⁸

para no afectar la estabilidad de la producción nacional u obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes....."

"Artículo 9.- Salvo en los casos a que se refiere el artículo 14, cuando constate la realización de importaciones en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinará de oficio y provisionalmente la cuota compensatoria en los términos de lo dispuesto por el artículo 8, debiendo publicarse la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación"

²⁸ Concepto de cuota compensatoria. En su esencia todos están de acuerdo en que se trata de un mecanismo restaurador que compensa y equilibra una situación desigual. Por lo tanto no se trata de un instrumento fiscal típico que intente allegar numerario al Estado para cumplir con su finalidad de tal, se acerca más al concepto de multa o sanción ante una conducta ilegítima. Barra Mexicana de abogados Op Cit. p. 62

En su artículo 24 se establece la procedencia del recurso de revocación previsto por el artículo 116 fracción I del Código Fiscal en contra de las resoluciones o actos administrativos definitivos que determinen cuotas compensatorias o las apliquen. Este recurso sólo podrán interponerlo los importadores de las mercancías sujetas al pago de las cuotas compensatorias. Dicho artículo establece normas procesales que tienen por objeto regular la substanciación y resolución del recurso administrativo de revocación, sin embargo, es necesario conocer el procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación sobre el particular, ya que tratándose de resoluciones provisionales, el recurso de revocación resulta improcedente debido a que la resolución impugnada aun no adquiere el carácter de definitiva y justamente estará sujeto a su confirmación o modificación, el resultado del procedimiento administrativo sobre prácticas desleales de comercio internacional.

2. 5 LEY DE COMERCIO EXTERIOR DEL 27 DE AGOSTO DE 1993.

Esta ley vino a suplir la anterior de 1986 por disposición de su artículo segundo transitorio.

La función de ésta es la de hacerle frente al Tratado de Libre Comercio que posteriormente celebraría México, E.U.A. y Canadá. sobre todo en su

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

capítulo de prácticas desleales de comercio internacional que es materia de regulación de los tres países.

2.5.1 ESTRUCTURA.

La nueva ley de comercio exterior se encuentra constituida por 98 artículos divididos en nueve títulos, los que contempla:

- I.- Disposiciones generales.
- II.- Facultades del ejecutivo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares.
- III.-...Origen de las mercancías
- IV.- Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior.
- V.- Prácticas desleales de comercio internacional.
- VI.- Medidas de salvaguarda.
- VII.- Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda
- VIII.- Promoción de exportaciones.
- IX.- Infracciones, sanciones y recursos.

En relación a la ley Reglamentaria del artículo 131 párrafo segundo de comercio exterior de 1986 la nueva ley está más completa en cuanto a la descripción de normas de carácter comercial inclusive procedimental en

cuestiones de prácticas desleales de comercio internacional, sus sanciones y recursos.

2.5.2. PROCEDIMIENTO CONTRA PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

La nueva ley de comercio exterior menciona en su artículo 28 que se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia que causen o amenacen causar daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo que dispone esta ley.

Este artículo señala además que para que exista una práctica desleal en el comercio internacional se deben dar cualquiera de los siguientes casos:

- 1.- Que la importación de mercancías se de en condiciones de discriminación de precios.
- 2.- Que las mercancías estén subvencionadas en su país de origen o procedencia
- 3.- Que causen o amenacen causar daño a la producción nacional.

Pues bien, por la primera que es la discriminación de precios, la nueva ley de comercio exterior establece en su artículo 30 lo siguiente:

La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal."

Es lo que comúnmente se conoce como dumping. Cuando las empresas de un país venden más barato en los mercados de exportación que en su mercado doméstico, se presume que están realizando dumping. Esta práctica afecta gravemente a las industrias locales por lo que los países han diseñado legislaciones específicas al rededor del código antidumping para combatirla. Los gobiernos tienen la facultad para determinar la diferencia entre el precio de un artículo en el mercado de origen y el de exportación, estableciendo así, la diferencia que se conoce como "margen de dumping." Una vez determinado el margen, la sanción usual consiste en establecer un impuesto a la importación de una magnitud equivalente o menor, suficiente para contrarrestar el daño causado a la industria nacional."²⁹

En México como posteriormente se analizará esa sanción es una cuota compensatoria.

Continuando con la segunda que es la subvención a las mercancías del país de origen o procedencia, al respecto la mencionada ley establece en su artículo 37 que:

La subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades directa o indirectamente a los

²⁹ Homero Sagahón Hervet. Manual Práctico de Comercio Exterior. 3a de. México, Editorial DOFISCAL. 1993 pp. 129-130.

productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayuda de cualquier clase".

En efecto la segunda práctica que se considera desleal en el comercio internacional es el otorgamiento de subsidios gubernamentales a las empresas exportadoras.

Cuando alguna entidad gubernamental recibe alguna denuncia de los productos afectados, debe investigar si los productos importados han sido fabricados por empresas beneficiadas de subsidios en su país de origen y sobre esa base determinar el monto de la diferencia. Así el país afectado puede establecer un impuesto (cuota compensatoria) compensatorio que elimina el efecto de la subvención. Como lo menciona la ley en estudio en su artículo 38.

"Al calcularse el monto de la subvención recibida de la mercancía extranjera exportada a México, se deducirá el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se halla sometida la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención".

Al respecto el reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional del 27 de diciembre de 1986 contiene una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación.

En cuanto a la tercera, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional lo señala al artículo 39 de la ley en estudio.

Para los efectos de esta ley, daño es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de esta ley." (dumping o subvenciones)

La determinación de que la importación de una mercancía causa o amenaza causar daño a la producción nacional, la hará la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En México, el sistema contra prácticas desleales del comercio internacional tiene su fundamento jurídico en lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la ley

BIBLIOTECA CENTRAL

reglamentaria de éste mismo artículo, en el Reglamento contra Prácticas desleales de Comercio Internacional, en el Código Antidumping que es el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT y en el Reglamento interino de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Para hacer frente a las prácticas desleales de comercio, México estableció un sistema cuyas principales características jurídicas y administrativas se exponen a continuación.

De acuerdo con los ordenamientos legales, el procedimiento administrativo de defensa contra prácticas desleales de comercio se puede iniciar a petición de parte (una industria afectada) o bien como una investigación de oficio cuando se detecten casos específicos. El inicio de procedimiento a petición de parte, tiene lugar cuando se presenta una denuncia de persona física o moral productora de mercancías idénticas o similares a las que se importan, siempre que representen el 25% de la producción nacional o sean organizaciones legalmente constituidas.

Una vez presentada la denuncia, la autoridad competente deberá resolver en treinta días contados a partir de la presentación. Tal como lo ordena la referida ley en su artículo 52, que a la letra dice:

"La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá:

I.- Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, a través de la resolución respectiva que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

II.- Requerir al solicitante mayores elementos de pruebas o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención.....

III.- Desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento y notificar personalmente al solicitante.....”

Al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial notificará a las partes interesadas para que tengan conocimiento, quienes cuentan con treinta días a partir de la publicación de la resolución de inicio, para que formulen su defensa y presenten la información requerida. Según reza la multicitada ley en su artículo 57.

Dentro de un plazo de 130 días contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará la resolución preliminar mediante la cual podrá:

I.- Determinar cuota compensatoria provisional, previo al cumplimiento de las formalidades del procedimiento.

II.- No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o

III.- Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro.

Dicha resolución deberá notificarse a las parte interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El procedimiento administrativo establecido por la ley mexicana facilita que las partes afectadas puedan defender sus intereses. Una vez iniciada la investigación administrativa a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución provisional de la denuncia la Secretaria de comercio y Fomento Industrial debe convocar a los importadores, exportadores, y representantes de los gobiernos extranjeros y a las personas que pudieran tener interés jurídico para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga.

Además las disposiciones procesales incluyen la celebración de audiencias conciliatorias que permitan a las partes llegar a acuerdos para resolver las diferencias.

Dentro de un plazo de 260 días contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaria de Comercio y Fomento industrial dictará resolución final, a través de ella deberá:

- I.- Imponer cuota compensatoria definitiva,
- II.. Revocar la cuota compensatoria provisional, o

III.- Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria definitiva.

Las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y la medida necesarios para contrarrestar la práctica desleal que este causando daño o amenaza de daño a la producción nacional.

Las resoluciones correspondientes que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas tendrán también el carácter de resoluciones finales y se someterán previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

Las cuotas compensatorias definitivas se eliminarán cuando en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, ninguna de las partes interesadas haya solicitado su revisión, ni la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la haya iniciado oficiosamente.

Otra manera de suprimir la cuota compensatoria es cuando en el curso de una investigación el exportador de una mercancía en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional se comprometa voluntariamente a modificar sus precios o cesar sus exportaciones, o si el gobierno del país exportador elimina o limita la subvención de que se trate la Secretaría de Comercio podrá suspender o dar por terminada la investigación sin aplicar cuotas compensatorias. para ello la Secretaría deberá evaluar si con dichos compromisos u otros análogos que se asuman se elimina el efecto dañino de la practica desleal.

SECRETARÍA CENTRAL

2.6. LEY ADUANERA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El objetivo de las aduanas es impedir la operación de importación y exportación (la entrada o salida) cuando se trate de mercancías prohibidas o cuyos requisitos especiales no se hayan cumplido.

En lo correspondiente a la situación impositiva, el establecimiento de los impuestos al comercio exterior en esta ley, tiende a dar mayor seguridad jurídica al causante. Se trata de que en la ley se marque una disposición permanente de los impuestos a pagar.

Como ya se menciono la Ley Aduanera, la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación, regulan la entrada al territorio nacional y salida del mismo de mercancías y de los medios que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. Como lo establece la ley en estudio al señalar quienes son los sujetos del impuesto en su artículo primero segundo párrafo:

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, ya sean sus propietarios o sus poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquier persona que tenga intervención en la introducción o extracción, custodia, almacenamiento y manejo o en los hechos o en los actos mencionados en el párrafo anterior.

Las disposiciones señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio a lo dispuesto por los Tratados Internacionales de que México sea parte"

Ahora por reforma a la Ley aduanera de diciembre 15 de 1995 que entraría en vigor el primero de abril de 1996 menciona en su artículo 5o que;

Para la imposición de sanciones que establece esta ley, se aplicara supletoriamente las disposiciones del Código Fiscal de la Federación."

2.7. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN DIRECTAMENTE EN CONFLICTOS DE COMERCIO EXTERIOR.

En este caso son dos Secretarías de Estado. la de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público que por su importancia se señalan.

2.7.1 SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

La competencia en el despacho de los asuntos de comercio exterior de esta secretaría es determinada primero por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y segundo por la Ley de Comercio Exterior.

Al respecto es de señalarse lo que corresponde en materia de comercio exterior determinado por la primera:

I.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.

II.- Fomentar el comercio exterior del país.

III.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijarlos 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.

IV.- Estudiar y determinar mediante reglas generales conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio exterior e interior y el abasto incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación así como vigilar y evaluar sus resultados.

V.- Normar y registrar la propiedad mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

En cuanto a la Ley de Comercio exterior para conocer de conflictos entre autoridades administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y particulares afectados, menciona que son facultades de la Secretaría:

I.- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como proponer al ejecutivo federal las medidas que resulten de dichas investigaciones.

II.- Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;

III.- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

IV.- La determinación de que la importación de mercancías causa daño a la producción nacional la hará la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como también la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional.

V.- Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, y en el caso de subvenciones al monto del beneficio.

La referida ley en su artículo 5 consigna determinadas facultades entre las que destacan para nuestro estudio las siguientes:

I.- Promueve sistemas de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, defendiendo los intereses de los exportadores mexicanos y asistiéndolos técnicamente cuando algún otro país comete acciones desleales de tipo comercial que los perjudique.

II.- Propone los esquemas para suprimir las barreras arancelarias (impuestos a la importación) y no arancelarias (regulaciones que impiden el libre intercambio de bienes por ejemplo: barreras de salubridad) a los

organismos internacionales de negociación, además de presentar programas de participación en coinversiones.

III.- Propone las cuotas arancelarias para los productos del comercio exterior y también tramita los permisos de exportación e importación de mercancías expidiendo los requisitos para dicho fin.

En efecto, la Secretaría de Comercio y fomento Industrial por lo ya expresado interviene en conflictos de comercio exterior debido a que ella lo regula, por lo tanto debe tener autoridad para el conocimiento de sus actos cuando estos no se apeguen a la ley o son transmitidos discrecionalmente y afectan al particular y este considera que violan sus derechos.

2.7.2. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público interviene directamente en conflictos de comercio exterior, las legislaciones que lo mencionan son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior.

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 nos dice que le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

XII.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación"

La Ley Aduanera establece en su artículo 144 fracciones II, III XIII, XIV, XV, XVI, XVII, de la nueva Ley Aduanera de diciembre 15 de 1995 que entraría en vigor el primero de abril de 1996 que la mencionada Secretaria tendrá las siguientes facultades:

"II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones y el pago correcto de los impuestos al comercio exterior, cuotas compensatorias y derechos causados se realicen conforme a lo establecido en esta ley."

III. Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las mismas.

XIII Establecer, previa opinión de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta ley.

XIV.- Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.

XV.- Determinar en cantidad líquida los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias y los derechos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.

XVI.- Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.

XVII.- Exigir el pago de las cuotas compensatorias y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas dichas cuotas, los impuestos al comercio exterior y los derechos causados.

En cuanto a la Ley de Comercio Exterior, establece en su artículo 65 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas. Dicha dependencia podrá aceptar las garantías constituidas conforme al Código Fiscal de la Federación, tratándose de cuotas compensatorias provisionales.

Y en su artículo 94 que el recurso de revocación contra las resoluciones en contra de la certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además dicha Secretaría se encarga de proponer la política aduanera, los proyectos de aranceles y medidas de regulación.

En lo que se refiere a las aduanas, determina su establecimiento, regula la entrada y salida de mercancías del país, las valúa para determinar el impuesto que pagaran, coordina los servicios aduanales en aeropuertos para

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

que los pasajeros en vuelos internacionales hagan el pago de impuestos a mercancías que entren o salgan del país.

También el artículo 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que es competencia de la Administración General de Aduanas que depende de la Secretaría, entre otras:

"Fracción XIX.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derecho por servicio aduaneros, aprovechamientos en materia de importación y exportación, así como aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente a cargo de los contribuyentes responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto."

"Fracción XXVII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones y multas y en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción."

Por otra parte el Código Fiscal de la Federación en su artículo 198 establece como partes dentro del juicio de nulidad:

La autoridad que dictó la resolución impugnada y el titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvertan los actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

De las competencias señaladas que tienen las dos Secretarías mencionadas se deriva que cualquier incumplimiento, falta, sanción o multa serán de su conocimiento en virtud de que la ley se lo otorga.

Por la constante emisión de sus actos que tienen esas dependencias para regular lo ya manifestado y con ello el comercio exterior, pueden lesionar los intereses de los particulares y provocar un conflicto, el cual como posteriormente se verá se puede resolver en un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación si la dependencia administrativa no lo resuelve conforme a derecho.

BIBLIOTECA FEDERAL

CAPITULO 3

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

3.1. INSTRUMENTOS DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Dado el incremento de las funciones del Estado y el crecimiento en el volúmen de la administración pública, resulta de gran importancia la creación y el adecuado funcionamiento de los instrumentos procedimentales y procesales para controlar a los organismos dependientes del poder ejecutivo.

En la vida cotidiana se refleja que la administración pública es la más dinámica del Estado, la más próxima a la sociedad, sin embargo, debido a la situación por la que atraviesan la mayoría de los Estados y principalmente el nuestro, hasta la presente administración se ha visto acrecentado en sus unidades que lo forman.

Vivimos en una sociedad grande y falta desarrollo, por lo que es indispensable que la administración pública se organice mejor para cumplir con las atribuciones que le corresponde y hacer frente a las necesidades crecientes de la sociedad.

Para entender mejor el control que debe tener el Estado sobre la administración pública es necesario definirla:

BIBLIOTECA FEDERAL

La administración pública es un concepto complejo que comprende los fines del Estado, la organización de las acciones, recursos y medios, su congruencia respecto de los fines, las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de los fines. Por mas radical que parezca la factibilidad de los fines estatales (constitucionales), y gubernamentales (planes y programas) se funda en la práctica, sólo en la administración hacendaria y presupuestaria y la administración social (Educación y salud) son los instrumentos que realizan los fines del Estado"³⁰

"Acción de gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias del cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo demandado. Conjunto de organismos demandados encargados de cumplir esta función"³¹

Al respecto el Lic. Omar Guerrero afirma: "La administración pública, es un objeto de estudio constante en la mediación entre el Estado y la sociedad."³²

Por su parte el maestro Gabino Fraga, la define desde el punto de vista formal como: "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo

³⁰ María del Carmen Pardo. Teoría y práctica de la administración pública en México. México. Editorial INAP. 1992 -pp. 25-26.

³¹ Ibid p. 22

³² Omar Guerrero. La Administración Publica del Estado Capitalista. México. Editorial FONTAMARA. 1991 p. 214.

considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".³³

De las definiciones dadas se concluye que la administración pública:

- 1.- Es un organismo público competente.
- 2.- Se encarga de administrar al Estado por sus organismos formados por éste dependiendo de las necesidades de la sociedad.
- 3.- Regula las actividades privadas.
- 4.- Se encarga de las actividades del servicio público y los servicios sociales.

5.- Y el principal cometido es la administración de justicia, de los particulares y del Estado. Cabe aclarar que las atribuciones del Estado son individualizadas en cada uno de sus órganos que la integran, que le están asignados por su orden jurídico o por ideas filosóficas, políticas y sociales, entre las principales atribuciones de la administración pública destacan por un lado la defensa para garantizar la integridad del Estado contra actos ilícitos del extranjero, particularmente en el comercio exterior y por otra parte la justicia hacia los gobernados.

En cuanto a esta justicia de los gobernados por parte de la administración pública, el maestro Gabino Fraga menciona los diferentes derechos que tiene el particular frente a ella:

³³ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México ed. 19. Porrúa 1979. p. 219.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

I.- Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.

II.- Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración.

III.- Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración"³⁴

También menciona que el gobernado tiene un derecho subjetivo que es el poder de poner en movimiento la acción ante la justicia, "poder de exigir" como le denomina por parte del particular ante autoridades de carácter administrativo que tienen una competencia bien definida y limitada por la ley.

35

Considerando esa competencia, también existen autoridades administrativas creadas por el Estado que además de destinarle su competencia gozan del llamado "poder discrecional" o sea cuando la ley les deja libertad de decisión.

En efecto con esa competencia y ese "poder discrecional" los organismos administrativos creados por el Estado pueden perjudicar la esfera de garantías del individuo, de ahí la importancia del presente tema de estudio del control de ese poder, cuando perjudica al particular en cualquier ámbito, por parte de cualquier organismo administrativo. Sobre todo en el comercio exterior.

³⁴ Ibid p. 421.

³⁵ Ibid p. 415.

Por ello la administración siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad; sin embargo, en ocasiones no cumplen con esos requisitos, ya por inexacta aplicación de la ley, ya por indebida interpretación de la misma, o incluso por arbitrariedades. Ante esa realidad ha sido necesario crear medios idóneos de defensa, que estén al alcance del particular afectado para combatirlos.

En efecto con la intención de corregir los posibles excesos de la actividad administrativa y las consecuencias que produce tanto para la sociedad en su conjunto, como para cada uno de sus miembros, los órganos administrativos del Estado deben ser constantemente reestructurados con la finalidad de ejercer sobre ellos un control administrativo y jurisdiccional mas amplio. Para ello se deben reestructurar los medios administrativos o en su caso sean creados otros más idóneos en las legislaciones reglamentarias de cada organismo, dependencia e institución administrativa que permitan armonizar las exigencias del Estado, que actúa como representante de los intereses individuales de los miembros de la comunidad política sin exceso, restableciendo el equilibrio entre autoridad del estado y libertad de los gobernados.

El recurso administrativo es el medio por el cual se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y resuelva si procede confirmarlo, modificarlo o anularlo.

Para poder entender el recurso administrativo es necesario que se comprenda el acto administrativo, que es materia del siguiente tema.

3.1.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

3.1.1.1 CONCEPTO.

La administración pública en el ejercicio de sus funciones realiza numerosos actos de diferente naturaleza, los cuales se traducen en crear modificar o extinguir derechos y obligaciones. Estos actos emanan de la potestad pública o de sus organismos federales por medio de los cuales funciona la sociedad. Esos últimos están constituidos por los organismos centralizados y desconcentrados

Por medio de los actos administrativos el Estado protege el interés general de los gobernados, constituyéndose en regulador de los actos administrativos y en determinador de la marcha del gobierno.

La definición de acto administrativo la refiere el maestro Andrés Serra Rojas de la siguiente manera: 'El acto administrativo es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de la administración pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general.'³⁶

³⁶ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. México. Porrúa, 1977 p. 226.

Por su parte el maestro Miguel Acosta Romero opina acerca del mismo tema y dice que: "El acto administrativo es una manifestación unilateral externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública que crea, reconoce, modifica o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".³⁷

Al respecto según el artículo 5to del proyecto de Ley Federal de Procedimientos Administrativos, acto administrativo es aquel que por su procedencia emana de una autoridad administrativa, por su naturaleza es concreto o especial y por su alcance afecta positiva o negativamente la esfera jurídica de las personas.³⁸

De las anteriores afirmaciones se deduce que: el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa, por parte del titular del órgano de la administración y dicha decisión afecta positiva o negativamente los derechos y obligaciones de cada individuo dentro de la sociedad y que se relacionan con la administración pública.

Todo acto administrativo para ser válido jurídicamente debe emanar de un órgano competente, es decir, del órgano de la administración, entendido en el doble aspecto orgánico y funcional. Comprendiendo tanto al órgano

³⁷ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo 1er curso. México. Porrúa, 1984 p.226

³⁸ Serrano Migallon Fernando, El Particular Frente a la Administración. México. Porrúa, 1993 p. 80.

institucional, como al funcionario público u órgano individual que desempeña la función y exterioriza la voluntad del Estado." ³⁹

3.1.1.2. EFECTOS

El acto administrativo esta destinado a producir determinados efectos jurídicos, ya que la integración de su propia naturaleza así lo permite, cabe mencionar que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber tenido todos los elementos y requisitos para su formación adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad, que significa tenerse válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez. Los efectos del acto se producen entre la administración pública y los gobernados.

Al respecto el Lic. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez sostiene que: "en cuanto a los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados, se clasifican en actos que aumentan los derechos de los administrados y actos que los limitan"⁴⁰

El problema a que se enfrenta la autoridad, no es cuando aumenta los derechos de los particulares con la emisión de sus actos sino cuando los limita y mas aún , cuando los lesiona.

Los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares son:

³⁹ Guerrero Omar Op. Cit. p. 143.

⁴⁰ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Op. Cit.pp. 172-173.

a) Las ordenes. Son manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas.

b) Los actos traslativos de derechos. Son aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un sujeto a otro, que puede ser la propia administración. Entre ellos los mas característicos son : la expropiación y el decomiso.

c) La sanción. Es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y tienen el carácter delictivo y represivo.

Insistiendo en el último punto de los efectos que produce un acto administrativo por limitar los derechos de los particulares es ahí donde se produce el litigio entre el particular afectado y la autoridad gubernamental que produjo el acto administrativo que lesiona el interés del particular, como de la sociedad.

Esta lesión por parte de la autoridad hacia los gobernados puede ser por :

- 1.- Exceso de poder.
- 2.- No reunir los requisitos de legalidad del acto administrativo.
- 3.- Inexacta aplicación de la ley.
- 4.- Indebida interpretación de la ley.
- 5.- Arbitrariedades.

6.- La facultad discrecional" de las dependencias, instituciones u organismos públicos.

3.1.1.3. EXTINCIÓN

Los efectos del acto administrativo se extinguen de dos formas distintas:

"a) Por los medios normales, los cuales se dan con la realización práctica jurídica del acto administrativo, esto es, mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todos los actos necesarios para suplir el objeto o contenido del propio acto. La realización voluntaria se da ya sea por los órganos internos de la administración o también por parte de los particulares, de manera que el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización del objeto.

b) Por los medios anormales, estos se dan por una serie de procedimientos cuando no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impidiendo su realización o haciéndolo ineficaz, estos procedimientos son:

- 1.- Revocación administrativa.**
- 2.- Rescisión.**
- 3.- Prescripción**
- 4.- Caducidad.**
- 5.- Término condición**

SECRETARÍA CENTRAL

6.- Irregularidad e ineficacia del acto administrativo (nulidad)

7.- Extinción por decisiones dictadas en recurso o proceso ante tribunales administrativos, federales o laborales.⁴¹

De lo anterior se puede considerar la existencia de:

1.- Un sujeto activo habilitado por el derecho para accionar contra la actividad ilegal de los administradores, es decir, la cuestión relativa a quien puede utilizar medios de impugnación en contra de los actos administrativos ilegales de comercio exterior.

2.- Un sujeto pasivo de la impugnación, lo que equivale a decir de la administración pública autora del acto administrativo ilegal. En este caso la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.- El objeto mismo de la impugnación, o acto administrativo ilegal. (las sanciones al comercio exterior

4.- La forma de impugnación establecida en la Ley de Comercio Exterior, esto es, de los recursos o medios que se pueden hacer valer contra el acto administrativo ilegal.

Por lo que existe un conjunto de problemas que constituyen lo que algunos tratadistas designan con el nombre de garantía jurídica de los administrados y otros con el de justicia administrativa.

⁴¹ Acosta Romero Miguel Op. Cit. pp. 65-69.

BIBLIOTECA CENTRAL

3.1.2. JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Los diferentes funcionarios con que cuenta la administración pública tienen una serie de obligaciones que deben ser cumplidas a cabalidad; sin embargo, es frecuente que por desconocimiento de la ley o por una actitud contraria a derecho, los órganos de la administración pública emitan resoluciones ilegales y consecuentemente arbitrarias.

Si a lo anterior agregamos la existencia de normas discrecionales, el riesgo de que las resoluciones de la autoridad adolezcan del vicio de ilegalidad se intensifica, dado que no pocas ocasiones se confunde la discrecionalidad con la inobservancia de la ley.

El control administrativo tendrá siempre por objeto pugnar por el sostenimiento de la juridicidad del acto de la administración, el cual se realizará a través de un procedimiento administrativo, esto es de una serie de actos orientados al control de la legitimidad, mérito o conveniencia del quehacer jurídico de los órganos de la administración pública, y que sirve, al propio tiempo, de garantías de los administrados.

Como ya lo mencionamos el control administrativo se debe de aplicar tanto a la actividad reglada de la administración pública como a la discrecional, pues precisamente al emitir un acto discrecional la autoridad podría caer en un abuso de poder, el cual se evita con los medios de control administrativo.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración cuente con mecanismos de control de la legalidad de las resoluciones que de ella emanan, lo cual permitirá no sólo una mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran, sino el respeto a los derechos de los administrados como una auténtica expresión de justicia administrativa.

La justicia administrativa consiste en el establecimiento legal de garantías jurisdiccionales conferidas al particular y ante el abuso de poder de la autoridad.

Al respecto el maestro Héctor Fix Zamudio considera que la justicia administrativa es el género en el que comprenden todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa tanto de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad de la administración.⁴²

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas al abordar la noción de la justicia administrativa hace referencia al "conjunto de principios y procedimientos que establece recursos y garantías para defensa del los particulares".⁴³

Como se deduce de los anteriores puntos de vista, la justicia administrativa comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados, las

⁴² Fix Zamudio Héctor Cit. pos José Luis Vázquez Alfaro Op. Cit. p. 26.

⁴³ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. p.581.

leyes de procedimientos administrativos, los recursos administrativos internos, las comisiones de vigilancia de los organismos públicos, así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas

El maestro Eduardo García Maynes le llama estatuto personal, el cual define como el conjunto de derechos subjetivos públicos que el Estado otorga y garantiza a los gobernados. Dicho estatuto personal esta integrado por los siguientes derechos:

- 1.- De libertad**
- 2.- De acción y petición.**
- 3.- Derechos políticos.**

Para hacer valer los medios de defensa que son el conjunto de garantías y derechos que son inherentes al gobernado que la autoridad siempre debe respetar. Ahora bien, esos medios de defensa le van a permitir al gobernado que en el mismo momento en que vea vulneradas sus garantías individuales o sociales pueda accionarlas para protegerse de dichos actos de autoridad y que son regularmente violatorios de la constitución.

El concepto "régimen legal de la administración" sintetiza la correspondencia entre el Estado de Derecho y la administración, e implica la ordenación de las actividades y funciones de la administración pública al texto de la ley.

El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la administración consiste en el poder que el administrado tiene de exigir a la

administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que estas indiquen.

Por lo tanto, el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos: el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley. Cualquier alteración indebida de algunos de estos derechos debe encontrar en la legislación medios eficaces para su restablecimiento.

Una manera de ejercer control de legalidad sobre los actos de la administración que permite a la vez el restablecimiento de esa legalidad si ha sufrido una alteración indebida, es a través de los medios de defensa legalmente establecidos y al alcance de los particulares, que proporcionan a estos la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación de la ley aplicada o sin aplicación de la debida. De estos medios de defensa, los que se hacen valer ante la autoridad administrativa generalmente se denominan recursos administrativos

3.1.3. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

El problema de los recursos administrativos en México tienen importancia sobre todo a partir del año 1929 en el que la Suprema Corte de

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Justicia, sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa esta condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravia. Cabe mencionar que no todas las oposiciones del particular contra una resolución administrativa constituye recursos administrativos.⁴⁴

La doctrina ha clasificado a los medios de defensa en dos grandes grupos:

- a) Los medios indirectos.
- b) Los medios directos.

En cuanto a los primeros, consisten principalmente en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, la regularidad del desarrollo de las funciones de ésta, su eficacia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas, todo esto constituye lo que se ha llamado como autotutela de la administración pública, desarrollada en su propio ámbito jurisdiccional, esto sin duda constituye elementos de protección de los derechos de los administrados.

Sin embargo, existen muchos casos de muy diversas naturalezas, en que la autoridad expide el acto administrativo careciendo de la debida fundamentacion y motivación, que todo acto de esa naturaleza debe contener, lo que sin lugar a duda afectara la esfera jurídica del particular. En tal caso el

⁴⁴ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. pp. 105-106.

governado podrá acudir a los medios directos de defensa que a su vez se clasifican en:

- 1.- Recursos administrativos o remedios.
- 2.- Acciones jurisdiccionales.

Estos recursos se establecen en la ley precisamente para la protección de los derechos de los particulares, así de esta manera se le permite al poder público, revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa. En los recursos administrativos el poder público actúa como juez y parte, aunque no participa de un procedimiento jurisdiccional, sólo se concreta a confirmar, modificar o anular su propio acto o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley o si dicho acto es contrario al derecho.

Gramaticalmente la palabra recurso deriva del latín "recursus", acción y efecto de recurrir, vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió.⁴⁵

Al respecto Rafael de Pina nos dice "recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal."⁴⁶

Por su parte Eduardo Pallares elabora su propio concepto de recurso administrativo, en los términos siguientes:

⁴⁵ Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia Española. 13a. ed. Madrid. 1989 p. 851.

⁴⁶ De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, México, Porrúa 1986 p. 325.

Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros, para que obtengan mediante ellos la revocación o la modificación de una resolución judicial sea auto o decreto." ⁴⁷

A su vez el Doctor Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo" opina que "el recurso administrativo constituye un medio legal de defensa de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad, una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo modifique, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo". ⁴⁸

El maestro Andrés Serra Rojas afirma que: "el recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, modifique o reforme." ⁴⁹

Por las definiciones expuestas se concluye que:

Los recursos administrativos son los medios de impugnación con que cuentan los gobernados que resultan afectados en su esfera jurídica por los actos de autoridades administrativas, para procurar obtener, mediante un procedimiento legalmente establecido que la autoridad que emitió ese acto o

⁴⁷ Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. México. 1992. Porrúa. p. 681

⁴⁸ Fraga Gabino, Cit pos. Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años Tomo I. México 1982 p. 844.

⁴⁹ Serra Rojas Andrés. Cit pos Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años id.

su superior jerárquico, lo revoque o modifique, restableciendo el orden jurídico violado, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.

Clasificación.-

En la legislación mexicana los recursos administrativos se clasifican en optativos y obligatorios. Es optativo cuando se puede elegir entre agotarlos primero y después, llegado el caso, acudir a juicio ante los tribunales, o bien, acudir directamente al juicio. Es obligatorio cuando necesariamente debe agotarse esa instancia antes de acudir al juicio. Ejemplo de uno y de otro son el recurso de revocación previsto por el artículo 116 fracción I del Código Fiscal de la Federación en el primer caso, y el otro recurso obligatorio la fracción I que es el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, según se desprende del artículo 120 del mismo ordenamiento.

El maestro Emilio Margain Manautou hace varias clasificaciones de las que destaca en atención a nuestra legislación federal, mencionando que se puede dividir en dos grandes grupos, los recursos administrativos y los recursos existentes en ordenamientos tributarios.

Clasifica a los recursos existentes en especiales y generales, y dice que los primeros se encuentran consignados en ordenamientos que tienen el carácter de especiales, como lo son, todos los requisitos en las leyes administrativas.

En materia tributaria el único recurso especial que existe se encuentra en el artículo 203 de la vigente Ley Aduanera.(reformada el 15 de diciembre

de 1995 para entrar en vigor el primero de abril de 1996) El recurso administrativo es general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto por los ordenamientos especiales. (v. gr. los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación)⁵⁰

Son varias las clasificaciones que se han hecho de los recursos administrativos, de las cuales destaca la siguiente:

I.- Por la autoridad ante quien se hace valer.

- a) Ante la que dictó el acto.
- b) Ante una jerárquica superior
- c) Ante un órgano diferente.

II.- Por quien se interpone

- a) El directamente afectado por el acto
- b) Un tercero indirectamente afectado

III.- Por la materia que corresponde, dentro de lo administrativo.

a) En atención a los diferentes actos que pueden pronunciar secretarios de Estado, jefe de departamento y autoridades dependientes de ellos.

IV.- Por el ordenamiento que lo establece.

- a) Recursos administrativos establecidos en la ley.

⁵⁰ Margain Manautou Emilio, El recurso administrativo en México, México. 2a de. Porrúa 1992. p. 45

b) Recursos administrativos establecidos en reglamentos autónomos.⁵¹

En cuanto a la autoridad ante quien se interpone un recurso administrativo el Licenciado Rafael Martínez Morales clasifica a los recursos en circular, vertical y horizontal y menciona:

El primero, será al mismo funcionario que emitió el acto quien conozca del recurso. En el vertical, corresponde al superior jerárquico del autor de la resolución recurrida conocer de su impugnación. El recurso horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora al cual se le encarga el procedimiento en materia de recursos administrativos".⁵²

Los recursos administrativos o remedios como se les llama en otras legislaciones, se promueven en ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo, cuya revocación se pretenda.

Las acciones jurisdiccionales se promueven ante los tribunales administrativos (como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) o ante los tribunales judiciales. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juzgados de Distrito.)

⁵¹ Pérez de León Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. 9a de. Porrúa. México 1989 p. 234.

⁵² Martínez Morales Rafael. Derecho Administrativo segundo curso Editorial HARLA. México 1991 p. 403.

3.1.4 .EL RECURSO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

El recurso de revocación es un medio de defensa que la ley de comercio exterior otorga a los particulares para impugnar las resoluciones administrativas establecidas en artículo 94 del citado ordenamiento en sus fracciones I al X

El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones definitivas:

I.- En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos a la participación en cupos de exportación o importación.

II.- En materia de certificación de origen.

III.- Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52.

IV.- Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.

V.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.

VI.- Por las que responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60. (artículo 60.- Dictada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que resuelva si determinada mercancía esta sujeta a dicha cuota

compensatoria. En el caso, la secretaria dará participación a las demás partes interesadas y deberá dar respuesta al solicitante conforme al procedimiento establecido en el reglamento, la cual tendrá el carácter de resolución final.)

VII.- Que declare concluida la investigación a que se refiere el artículo 61 (las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial la celebración de una audiencia conciliatoria. En esta audiencia se podrán proponer las fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales de resultar procedentes, serán sancionadas por la propia secretaria e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final.)

VIII.- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.

(artículo 68.- Las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán revisarse en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría de Comercio. En todo caso las resoluciones que declaren el inicio y la conclusión de la revisión deberán notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.)

IX.- Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73.

(artículo 73.- En caso de que la Secretaría de Comercio acepte el compromiso del exportador o del gobierno interesado dictará la resolución

que proceda, declarando suspendida o terminada la investigación administrativa la que se notificara a las partes y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.)

X.- Que impongan las sanciones a que se refiere esta ley.

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

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la sala superior del Tribunal Fiscal mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación. (Por reformas al citado ordenamiento de diciembre 15 de 1995 que entraron en vigor el primero de enero de 1996, salvo algunas disposiciones, el artículo 239 bis pasa a ser el 239-A)

En cuanto al órgano competente para conocer el recurso administrativo de revocación, el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior menciona:

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos se interpondrá ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Al manifestar la ley de comercio exterior que el recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la sala superior del tribunal Fiscal en su artículo 95, nos hace referencia a que no puede ser opcional y por lo tanto es obligatorio agotarlo ante la autoridad que lo dictó y una vez que ésta lo resuelva de una manera definitiva, que no sea a favor del particular afectado, este podrá promover un juicio ante el multicitado tribunal.

Además existe la opción de elegir entre el recurso de revocación o acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México es parte.

De optarse por estos mecanismos:

1.- No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictada como consecuencia de la decisión que emane de

dichos mecanismos alternativos y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias.

2.- Sólo se considerara definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emana de los mecanismos alternativos.

3.- Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante la Sala Superior del tribunal Fiscal de la Federación o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere esta ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Resulta claro que en un país en donde existe una adecuada legislación sobre los recursos administrativos, habrá indudablemente una tendencia a proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, pues todo gobierno que realmente quiera tutelar los derechos de los particulares, instrumentara los medios adecuados para controlar a sus autoridades, facultando a aquellos para impugnar los actos administrativos, sin excepción alguna en cuanto a la jerarquía de su emisor, desde el presidente de la república hasta el agente de policía.

Se puede afirmar que cuando un Estado cuenta, dentro de su estructura jurídico administrativa, con adecuados medios de control, se cumple con el objetivo fundamental de proteger a los gobernados ante los abusos de poder y las arbitrariedades de las autoridades que rebasan el marco de la legalidad, lesionando los derechos e intereses legítimos de los particulares.

3.2. DE LA SALA SUPERIOR

En cuanto a la competencia de la Sala Superior el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (mencionadas en el primer capítulo de este trabajo) señala una más en su fracción VII.

Artículo 15.- Es competencia de la Sala Superior:

Fracción VII.- Resolver los juicios en materia de comercio exterior a que se refiere el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior.

Esta reforma fue creada o adicionada por el artículo cuarto del decreto de 15 de diciembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, en vigor desde el primero de enero de 1994

Posteriormente el día 15 de diciembre de 1995 para entrar en vigor el primero de enero de 1996 sería reformada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en cuanto a la competencia material el artículo 11 manifiesta:

Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales

III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio de los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que

consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso, o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempos de servicios militares, la sentencia del Tribunal Fiscal solo tendrá efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII.- las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras publicas celebrados por las dependencias de la Administración Publica Federal Centralizada.

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir a la instancia judicial competente.

XI.- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a los que se refiere el artículo 83 de la Ley federal de Procedimiento Administrativo.

XIV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Esta reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dividió a la Sala Superior para poder actuar en Pleno o en dos Secciones y en cuanto a la competencia de estas manifiesta el artículo 20:

Artículo 20.- Compete a las secciones de la Sala Superior:

I.- Resolver los juicios en los casos siguientes:

a) los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la ley de Comercio Exterior.

b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c) Los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia, y acuerde sean resueltos por la Sección.

II.- Resolver el recurso de apelación.

III.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V.- Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI.- Las demás que establezcan las leyes.

Como se puede observar la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en razón de la materia se sigue dando, en virtud de la importancia que tiene como órgano de justicia entre la administración y el particular.

3.3. DE LAS SALAS REGIONALES.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establecía que éstas conocerían de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas señaladas en el capítulo I del presente trabajo y siguientes:

"XI.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal"

En este caso la Ley de Comercio Exterior ya le otorga esa competencia. Respecto a los juicios en materia de comercio exterior el artículo 24 mencionaba:

Los juicios a que se refiere la fracción VII del artículo 15 de la referida ley orgánica, serán instruidos por la sala regional en cuya jurisdicción tenga su sede la autoridad que hubiera dictado la resolución impugnada. Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen por coordinación con las autoridades de la federación o por delegación de facultades, las leyes y demás disposiciones fiscales federales.

Para los efectos de esta ley se entiende por autoridad ordenadora la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquellas se pronuncien."

Y el artículo 25.- mencionaba que por razón del territorio será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar.

Quiere decir que en materia de comercio exterior si la autoridad no decreta cuotas compensatorias a un particular por los productos internados al país en dumping o subvención, la autoridad tendrá que recurrir al tribunal Fiscal para que sea anulada esa resolución, no podrá anularla la misma autoridad.

Al respecto con la reforma a la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre 15 de 1995 que entraría en vigor el primero de enero de 1996 menciona en sus artículos 30, 31 y 32 lo siguiente:

Artículo 30.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de esta ley a excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala superior, de los cuales se encargaran de la instrucción.

Artículo 31.- Las Salas regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:

I.- Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta

II.- Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.

III.- El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional

IV.- El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal

En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada.

Tratándose de la fracción IV, se atenderá al domicilio del particular

Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

Artículo 32.- Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la federación y esta ley

Por lo que se deduce que con la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 y con la reforma hecha el 15 de diciembre de 1993 para entrar en vigor el primero de enero de 1994 publicada en el Diario Oficial de la Federación le daba competencia para conocer de comercio exterior a las Sala Superior y a las Salas Regionales y con la nueva reforma de 15 de diciembre de 1995 a la mencionada Ley Orgánica, solo conoce de esta materia la Sala Superior en Pleno o en Secciones.

3.4. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE ANULACIÓN.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936 en su exposición de motivos decía:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa práctica, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la federación sea parte.

Derivadas del carácter de juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo".

Por ello el contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación es el de anulación. Ya que recoge las causales de anulación que la legislación francesa prevé para el recurso por exceso de poder y que se encuentra en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación que a continuación se transcribe:

Artículo 238.- Se declara que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado y ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas a dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En efecto, existe desvío de poder cuando:

- a) La resolución que se impugna no fue emitida por el funcionario competente.
- b) La autoridad no respeta las formas y procedimientos señalados por la ley.
- c) Existieron vicios en el procedimiento que afectaron al particular.
- d) La autoridad al emitir una resolución viola la ley aplicada o deja de aplicar la ley debida.
- e) La resolución dictada por la autoridad administrativa usando su facultad discrecional y esta no corresponde a los fines que le confirió la ley.

Por ello procede el juicio de nulidad contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, sea que las impugnen los particulares o la misma administración por considerarlas ilegales.

Solo aquella decisión, concretada en una resolución emanada como un acto de imperio de la autoridad puede ser reclamada ante el Tribunal de anulación⁵³

Como se puede observar al igual que el recurso administrativo, el juicio de nulidad sólo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa, por lo tanto es ineficaz para impugnar decisiones de autoridades de otro tipo. Y para que la resolución sea impugnabile en juicio debe reunir las siguientes características:

⁵³ Emilio Margain Manautou. De lo contencioso Administrativo Op.Cit. .p. 98.

1.- Estaremos en presencia de una resolución de esta naturaleza cuando ella no admita un recurso administrativo, salvo que este sea optativo o aquella este sujeta a revisión de oficio. Estaremos en presencia de un recurso administrativo no optativo cuando el particular afectado con la resolución de la autoridad administrativa deba agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad.

Por ejemplo el recurso en materia de comercio exterior según lo manifiesta la Ley de Comercio Exterior es de revocación, que se tramitará y resolverá conforme al Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación. (artículo 95)

En efecto ahí estaremos en presencia de un recurso de carácter obligatorio y no optativo.

La resolución admite revisión de oficio cuando la autoridad administrativa por si misma y sin que obre conformidad del particular debe revisarla para juzgar si conforme a la ley esta correctamente dictada y por ende procede aprobarse, o bien a modificarse o revocarse.

Sobre esta característica Bielsa sostiene que: 'resolución definitiva es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la autoridad'⁵⁴

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre 15 de 1995 que entraría en vigor el primero de enero de 1996 establece en su artículo 11 párrafos primero y último que 'las salas del

⁵⁴ Ibid. p. 99.

Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas" y que las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado".

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 202, fracción V y VI, señala que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal por las causales o actos:

"Fracción V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

Fracción VI.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa,"

En efecto una resolución es definitiva cuando contra ella no proceda agotar un recurso administrativo, salvo que este sea optativo o que ella admita revisión de oficio.

El recurso administrativo en materia de comercio exterior ya mencionado, es obligatorio y se tiene que promover antes para que proceda el juicio ante el tribunal Fiscal.

Al respecto el Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 202 fracciones XII y XIII lo siguiente:

Fracción XII.- Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida"(al decir dicha fracción de opción no esta haciendo referencia a la establecida en los artículos 120 y 125 del Código Fiscal que nos dice que la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado..."sino a la opción que tiene este de elegir entre el recurso de revocación ante la autoridad que emitió el acto y después promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal o de acudir a los medios alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales de los que México es parte

'Fracción XIII.- Dictado por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior."

2.- Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.

La lesión debe ser perjudicial para el titular de la misma a quien va dirigida. No puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no se esta frente a un interés legítimo directo sino frente a uno resultante de efectos económicos.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 202 fracciones I y X, establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal contra actos:

"Fracción I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Fracción X.- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación."

3.- Que sea personal concreta.

Cuando se esta frente a una resolución de carácter general y abstracta violatoria de la ley en que se apoya, no puede ser combatida en juicio de nulidad hasta en tanto no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas.

La resolución general no causa ningún agravio en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que ella establece como violación de la ley dicha resolución será abstracta.

La resolución tiene el carácter de impersonal, general y abstracta y por lo tanto no puede dar lugar al juicio ante este tribunal, pues éste sólo procede cuando se trata de casos concretos en que el agravio sea ocasionado a persona determinada por aplicación de normas de carácter general como la resolución, misma de que se trata siendo tal la interpretación constante de las salas. El juicio ante este tribunal es similar al juicio de amparo, en el cual sólo se resuelven casos concretos, sin hacer declaraciones de carácter general sobre las leyes en que se fundan aunque indirectamente se ataque a la propia ley a través del ataque a la resolución.

De modo similar pues, la Sala no puede ocuparse de una resolución que como la impugnada, no se esta aplicando a caso concreto alguno.⁵⁵

Al respecto el Código Fiscal en su artículo 202 fracción IX, dice que es improcedente el juicio de anulación contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general, y abstracto sin haber sido aplicados concretamente al promovente."

4.- Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.

El Código Fiscal expresa en su artículo 202 fracción XI que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal "Cuando de las constancias de los autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado" y el primer párrafo del artículo 37 del mismo ordenamiento señala que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien esperar a que esta se dicte." (antes de la reforma al Código Fiscal de la Federación de diciembre 15 de 1995 que entraría en vigor el primero de enero de 1996 eran cuatro meses)

⁵⁵ Ibid. p.107.

Por consiguiente si no existe una resolución por escrito o no han transcurrido los tres meses desde que se formuló la instancia o petición a la autoridad administrativa, no se satisface esta cuarta característica.

También establece el citado código que los actos administrativos que se deben notificar deben constar por escrito (artículo. 38 fracción I)

5.- Que sea nueva.

Al respecto el Código fiscal en su artículo 203 fracciones III, IV, V y VIII dice que es improcedente el juicio contra actos:

III.- "Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiere identidad de partes o se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas."

IV.- Respecto de los cuales hubiere consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el tribunal Fiscal en los plazos que señale este código."

V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentra pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal".

VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial"

En el primer caso se está en presencia e una resolución sobre la que ya se dictó sentencia por el propio Tribunal y por ende se esta frente a cosa juzgada. En el segundo caso se esta frente a una resolución firme.

En este sentido Bielsa señala que la resolución firme "no admite recurso alguno, ni jerárquico (o administrativo) ni contencioso administrativo pues luego de notificada ha sido consentida" ⁵⁶

En el tercero y cuarto caso se esta frente a una resolución idéntica a la que ya esta impugnada a través de un medio de defensa sea recurso administrativo o ante un tribunal administrativo o judicial; se trata de evitar la duplicidad de medios de defensa.

Por ultimo el artículo 239 del Código Fiscal menciona que la sentencia definitiva del Tribunal fiscal de la Federación podrá:

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinar efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla salvo que se trate de facultades discrecionales.

3.5. CONSIDERACIONES PARA ESTIMAR SI EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE COMERCIO EXTERIOR

Para llevar a cabo esta consideración sobre la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de comercio exterior es necesario formular las siguientes preguntas:

⁵⁶ Cit. pos. Margain Manautou Emilio. De lo Contencioso Administrativo Ibid. p. 108.

¿Por qué se considera que sí debe conocer esta importante materia de estudio?

¿Qué dice al respecto la legislación mexicana?

¿Qué hay de los proyectos que se han hecho en materia de recursos administrativos y para la creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción administrativa?

3.5.1. FORMALES

Pues bien al principio el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado para el conocimiento de la materia fiscal, posteriormente se le han ido añadiendo otras materias (vid supra 1.4) motivo por el cual se ha convertido en un tribunal para resolver juicios contra las resoluciones definitivas de las autoridades administrativas. (los enunciados en su ley orgánica).

Se menciona que debía conocer de comercio exterior debido a las características que requiere el citado Tribunal para que una resolución sea anulada, ya que por una parte:

1.- Existe un acto administrativo emitido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que son autoridades y parte de la administración pública

2.- Existe una lesión de un interés jurídico hacia el particular derivado del acto emitido por la autoridad administrativa, como lo son las sanciones al comercio exterior que establecen las dependencias citadas.

3.- La existencia de un recurso contra la autoridad que emitió el acto que lesiona el interés jurídico del particular ya sea éste extranjero o nacional, importador o exportador.

4.- La existencia de una resolución definitiva que emite la autoridad administrativa al resolver dicho recurso.

5.- Dicha resolución se considera ilegal y afecta los intereses del particular extranjero o nacional, importador o exportador.

Además, si se observan las características de la procedencia del juicio de nulidad, resulta porqué debía de conocer de comercio exterior.

a) Que sea definitiva.- En materia de comercio exterior la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinan la definitividad de sus resoluciones y en base al artículo 104 fracciones I y I-B de la constitución se puede precisar que esa resolución puede ser revisada por una autoridad que estime si la misma fue apegada a la ley.

b) Que lesione un interés jurídico o cause un agravio o perjuicio.- El particular afectado en base al artículo 17 constitucional puede solicitar se le administre justicia cuando esta lesión la considere ilegal, por desvío de poder o exceso del mismo con que actuaron las autoridades administrativas al imponerle una multa o cuota compensatoria.

c) Que sea personal y concreta.- La resolución de una multa o pago de una cuota compensatoria por motivos de comercio exterior (introducir o

sacar mercancías del país) por parte de la autoridad administrativa que los impone debe tener fundamentos y debe hacerla a una persona (moral o física) en concreto.

d) Que conste por escrito.- Al respecto, todas las resoluciones definitivas cuando se comete Dumping o mercancías subvencionadas son publicadas en el Diario Oficial de la Federación y la autoridad administrativa debe emitir por escrito en su resolución definitiva la pena a que se han hecho acreedores los particulares que llevaron a cabo una práctica desleal de comercio internacional o cometieron una infracción relativa al comercio exterior.

e) Que sea nueva.- Esta característica menciona que no se haya interpuesto ningún medio de defensa respecto a la resolución definitiva emitida por la autoridad administrativa que la dictó.

También se encuentra la existencia de un tribunal que se encarga de resolver los conflictos entre las autoridades de la administración pública y los particulares y que además menciona su ley orgánica que conocerá de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas señaladas en dicha ley.

Como se puede apreciar la existencia de los elementos en la administración pública, no eran suficientes para que el Tribunal Fiscal de la Federación conociera de estos asuntos aún con las características que señalaba su ley orgánica.

Por ello el Tribunal Fiscal ha aumentado su competencia a materias que no son exclusivamente fiscales.

3.5.2. CONSTITUCIONALES.

La actividad administrativa tiene como finalidad realizar actos jurídicos y operaciones materiales, esta función debe desenvolverse necesariamente dentro del marco de las normas constitucionales que rigen el Estado mexicano, de una manera especial, el relativo al capítulo de las garantías individuales de que disfrutaban los gobernados.

De acuerdo con el sistema constitucional de garantías individuales existen dos derechos fundamentales: el de audiencia y el de seguridad jurídica o de legalidad, que estatuyen los artículos 14 y 16 del mismo ordenamiento.

La garantía de audiencia implica, en términos generales, el derecho de no ser afectado en su persona o patrimonio sin antes ser oído y vencido en juicio y la garantía de seguridad jurídica exige y postula la primacía de la ley, es decir, la sumisión total de la acción del Estado a las disposiciones de las leyes.

Se puede concluir que los derechos de audiencia y de legalidad vienen a convertirse en el eje central de todo régimen jurídico, en otras palabras, los actos jurídicos y operaciones materiales emanadas de la administración están

regidos, normados y controlados por las garantías de audiencia y de legalidad, lo que supone si duda que:

a) La administración debe ajustar su actividad tanto en sus actos generales como en sus decisiones concretas al mandato de las leyes.

b) Las autoridades administrativas inferiores deben ajustar su actividad a las normas dictadas por las autoridades administrativas superiores.

Más aún, el artículo 17 constitucional menciona:

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales".

En efecto se enuncia expresa y concretamente el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia, el cual se traduce en la facultad que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos.

De ahí que sea el Estado el que debido al derecho de acción de que es titular toda persona, asuma la obligación no sólo de crear y organizar los tribunales que, atento a lo dispuesto en el mencionado párrafo, habrán de encargarse de impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita sino, lo que es de primordial importancia de garantizar a los propios tribunales tanto en el ámbito federal como a nivel local, una independencia

efectiva y la plena ejecución de sus resoluciones, según lo prescribe el tercer párrafo de la norma constitucional citada. Ahora bien, este derecho de justicia debe ser enfocado bajo dos aspectos fundamentales.

1.- El que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos. Este principio se encuentra expresamente reconocido en el segundo párrafo de este precepto y comprende por consiguiente, todo género de acciones procesales incluyendo la materia de comercio exterior entre particulares y autoridades.

2.- El que contempla un recurso o procedimiento específico destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que conlleven la violación de alguno o algunos derechos y libertades fundamentales que la constitución consagra.

Además la constitución prevé en su artículo 73 fracción XXIX-H que los tribunales administrativos tienen a su cargo la solución de las controversias entre la administración pública y los particulares.

También el artículo 103 del mismo ordenamiento prevé la resolución de controversias entre las autoridades administrativas que violen las garantías individuales.

Los artículos citados de la constitución dan un idea del porqué se considera que un Tribunal Federal como el creado por la Ley de Justicia Fiscal en 1936 conociera de las controversias entre autoridades

administrativas, en este caso la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de comercio exterior y los particulares.

3.5.3. PROYECTOS

El licenciado Fernando Serrano Migallon hace un proyecto de Ley Federal de Procedimientos Administrativos motivado en el ensayo que el Instituto Nacional de la Administración Pública A. C. publicó en el año de 1977, la propuesta era la promulgación de dicha ley como una etapa en el proceso de sistematización y ordenación de los recursos administrativos.

La unificación de las normas administrativas, a pesar de opiniones en contra, facilitan su debido conocimiento y cabal cumplimiento⁵⁷

El proyecto se divide en dos libros, el primero contiene todos los principios básicos del procedimiento y de la situación administrativa; el segundo regula los procedimientos administrativos, tanto el ordinario como los especiales.

Los aspectos esenciales de la propuesta son entre otros:

- 1.- Consideran los recursos administrativos de revocación ante la misma autoridad que emitió el acto y el de reconsideración jerárquica ante su superior.

⁵⁷ Serrano Migallon Fernando Op. Cit. p. 6.

2.- Regula en su capítulo V lo relativo a los mecanismos a que deben ajustarse las resoluciones, es decir las decisiones que dicten las autoridades administrativas.

3.- Menciona que no hay razón para que el régimen de recursos contra actos administrativos sean distintos de una Secretaría a otra.

El proyecto e iniciativa pretende ser aplicable a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, sin perjuicio de la especialidad de determinadas materias que postule un procedimiento distinto al ordinario, que a los que a los que la ley se aplicará con carácter supletorio.

4.- Otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de todas las resoluciones definitivas de las autoridades administrativas para su nulidad en su artículo 238.

El acto administrativo definitivo por el cual el superior jerárquico desestime en todo o en parte al recurso interpuesto conjuntamente con el recurso de revocación, pone fin a la vía administrativa y franquea el ejercicio de la acción de nulidad.⁵⁸

Como es sabido, se han elaborado cinco anteproyectos en los cuales se propone la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa. El primero de ellos fue elaborado en 1964 por una comisión formada por los magistrados del propio Tribunal, Rubén Aguilar Elquezabal, Margarita Lomeli Cerezo y Dolores

⁵⁸ Ibid. p. 127.

Hedúan Virues, de acuerdo con el cual el Tribunal Fiscal de la Federación se convertiría en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa con una amplia competencia jurisdiccional.

Conforme al citado proyecto el nuevo tribunal se ubicaría en la esfera competencial del poder ejecutivo y gozaría de plena autonomía e independencia para emitir sus fallos. Estaría facultado para juzgar los actos de cualquier autoridad dependiente del poder ejecutivo.

La competencia del citado órgano jurisdiccional se determinaría de acuerdo con el principio de Cláusula general (la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de 1938 utilizaban el principio numerativo).

En áreas de un tratamiento más técnico del procedimiento fueron separadas las causales de incompetencia de las causas de improcedencia procesal.

El concepto de desvío de poder adoptado en el Código Fiscal de 1938 sólo se refería a la imposición de sanciones por infracciones cometidas a las leyes fiscales. En el citado proyecto recibe un nuevo contenido, y se adoptó lo que en Francia comprende tanto al desvío como al exceso de poder. El concepto desvío de poder, generalmente limitado al género de los actos discrecionales, fue extendido en el proyecto a números significativos de actos "reglados".

La aportación de Humberto Briseño Sierra.

- a) Debía crearse un Tribunal Federal de lo Administrativo, aprovechando la organización y la experiencia del actual Tribunal Fiscal de la Federación.
- b) Debería integrarse por un grupo especializado de jueces que tuvieran independencia efectiva de la autoridad.
- c) El nuevo tribunal debería tener competencia para dictar sentencias declarativas, constitutivas y de condena, es decir, poseer plena jurisdicción.
- d) La anulación de un acto violatorio podía intentarse en forma aislada o simultánea con la pretensión de reparación plena.
- e) Para iniciar el juicio no debía exigirse el agotamiento previo de los recursos administrativos, con lo cual se establecería la optatividad de interponer el recurso legal o el juicio administrativo.
- f) Debía seguirse un procedimiento escrito, con plazos breves destinados a la postulación, demostración y conclusiones.

Anteproyecto de 1973.

La desconcentración del Tribunal Fiscal ya había sido planteado décadas antes por Antonio Carrillo Flores posteriormente en el citado anteproyecto, en forma concreta, se propuso la creación de nueve salas regionales distribuidas en igual número de zonas geográficas y de acuerdo el esquema de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el año de 1978 el anteproyecto de 1973 se convirtió en la nueva Ley Orgánica del Tribunal fiscal de la Federación.

Anteproyecto de 1981.

El cuarto anteproyecto dirigido a la conversión del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa de competencia genérica fue presentado en forma personal por un funcionario hacendario, ante la Comisión de Justicia Administrativa integrada con motivo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.

El anteproyecto en cuestión presenta las siguientes características:

a) La competencia comprendería los juicios promovidos por los administrados contra cualquier acto administrativo de las autoridades del poder ejecutivo federal o de sus organismos descentralizados.

b) Del total de las resoluciones administrativas que podían ser impugnadas, se excluyeron aquellas materias que previamente se habían señalado en el anteproyecto de 1964.

Tratándose de desvío de poder, podía expresar aquellos objetivos o motivos que inspiraron el ejercicio de facultades discrecionales.

También se incluyó la regulación de la responsabilidad administrativa por daños y perjuicios causados a los particulares por actos de la administración pública federal, tanto la centralizada como la descentralizada.

El citado anteproyecto fue dado a conocer en una ponencia presentada durante los festejos del XLV aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación

en la ciudad de México intitulada "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa".

Con estos ante proyectos se puede observar que efectivamente, si el Tribunal Fiscal de la Federación se convirtiera en un Tribunal Federal de Jurisdicción administrativa para resolver conflictos entre autoridades administrativas y los particulares estaría facultado para resolver problemas de comercio exterior debido a que quien emite una resolución de carácter definitivo en esta materia es una dependencia del poder ejecutivo y por lo tanto de la administración pública.

3.5.4. REALES

En el año de 1986 cuando se creó la Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior del 13 de enero del mismo año (Vid. Supra 2.4) la que en su capítulo III denominado Inspección y vigilancia, sanciones y recursos administrativos mencionaba en su artículo 24 que:

"Contra las resoluciones o actos administrativos definitivos que determinan cuotas compensatorias o las apliquen, procederá el recurso administrativo de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación que podrán interponer únicamente los importadores de las mercancías a que se refieren dichas cuotas y que para los efectos del artículo 202 fracción IV del mismo ordenamiento será necesario agotar"

El recurso se substanciará y resolverá conforme a lo dispuesto por el citado código y las siguientes reglas:

I.- Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución o realizado el acto contra el que se dirijan los agravios, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos casos en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

II.- La resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación, la autoridad será competente para resolver los segundos. En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de la propia determinación.

III.- Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y los actos de aplicación se suspenderá la tramitación de éstos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esa situación.

Contra las resoluciones que decidan el recurso de revocación a que se refiere este precepto, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal, salvo que sea improcedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

En su artículo 25 expone que las resoluciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por las que se impongan sanciones podrán ser recurridas administrativamente por las personas afectadas ante el superior jerárquico de la autoridad que las haya interpuesto, dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución respectiva.

Como se observa, ya existe una delegación de competencia de parte de la Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior de 1986 en favor del Tribunal Fiscal de la Federación para que conozca de la resolución del recurso de revocación interpuesto ante la autoridad que emitió un acto, sea cuota compensatoria o cualquier resolución que afecte al particular o, inclusive como lo manifiesta el artículo 25 de la ley en comento, contra sanciones.

En efecto si bien es cierto que en el año de 1986 se legislaba sobre las resoluciones de control administrativo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de comercio exterior, no así en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que a pesar de esa delegación, no era contemplada como tal en la misma.

Sólo a base de interpretación podría considerarse como asunto de la competencia del tribunal fiscal, pues como lo mencionaba su ley orgánica de 1978 en su artículo 26:

“Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia se estará a lo que disponga el código Fiscal de la federación y esta ley”.

De esta manera se podía considerar como competencia del Tribunal Fiscal la materia de comercio exterior.

En cuanto a la nueva Ley de Comercio exterior de 27 de agosto de 1993 menciona al respecto en su capítulo II denominado “recurso de revocación” en su artículo 95 que:

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

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 bis del Código fiscal de la Federación.(Considerado 239-A por reformas a la Ley Orgánica del Tribunal

Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación el 15 de diciembre de 1995 para entrar en vigor el primero de enero de 1996.)

Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el Código Fiscal se tendrán por consentidas y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

También menciona que los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se harán valer ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos que menciona el artículo 94 se interpondrá el recurso ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (Vid Supra 3.1.3. El recurso administrativo en materia de comercio exterior).

Insistiendo en la competencia que otorga la Ley de Comercio exterior a las Secretarías para conocer del recurso de revocación, de las resoluciones y actos que determinen cuotas compensatorias definitivas o actos que las apliquen, se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución o bien contra la que lo ejecute.

Esta ley al igual que la anterior, le otorga competencia al tribunal Fiscal de la Federación para que conozca de esta importante materia sobre todo en lo relacionado con el Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, E.U.A. y Canadá que posteriormente se comentará.

3.6. PRINCIPALES ACTOS DE COMERCIO EXTERIOR QUE MOTIVAN EL JUICIO

Particularmente en la materia objeto esta investigación, existen dos partes que intervienen en esa relación directamente, ellos son el particular y la autoridad.

3.6.1. DEL PARTICULAR

Los actos que motivan el juicio de nulidad en el comercio exterior por parte del particular entre otros son:

a) Vender productos extranjeros en México a precio mas barato que en su país de origen y por ello afecta a los productores nacionales con esa venta de productos idénticos o similares (supra 2.4.1. prácticas desleales).

b) Vender mercancías subvencionadas en México (cuando un Estado otorga apoyo a productos de exportación) y perjudica a productores receptores de productos idénticos o similares.

Por estos actos del particular, la autoridad administrativa (SECOFI.) les impone una cuota compensatoria y el particular contra esa resolución cuando estima que no es legal, puede llevar a cabo el juicio de nulidad de esa resolución promoviendo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Interpuesto por el particular el recurso de revocación a que la Ley de Comercio Exterior le da derecho y este recurso se resuelve definitivamente en contra de sus intereses y se estima que dicha resolución se manifestó ya sea

con exceso de poder, desvío o ésta no se apegó a derecho, procederá el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la federación.

También el particular lo puede promover cuando estime:

1.- Inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas de importación o exportación.

2.- Errores en la determinación de las contribuciones y cuotas compensatorias (artículo 31 de la Ley Aduanera)

3.- Que no procede embargo precautorio de mercancías porque no reúne los requisitos del artículo 121-A y la autoridad aduanera lo resuelve definitivamente.

4.- No considere cometer alguna infracción de contrabando establecidos en los artículos 176, 178 a 188 y 191 a 197 de la Ley Aduanera.

Además menciona la Ley aduanera en su artículo 203 (antes 12, ya que se expidió una nueva Ley Aduanera en diciembre 15 de 1995 para entrar en vigor en abril primero de 1996) que procede el recurso de revocación contra todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, y por ello la procedencia del juicio de nulidad contra esas resoluciones cuando tienen el carácter de definitivas ante el Tribunal Fiscal.

3.6.2. DE LA AUTORIDAD.

Los actos por parte de la autoridad administrativa (Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público) que motivan el juicio de nulidad ante el multicitado Tribunal son los siguientes:

1.- Aplicación de las cuotas compensatorias al particular en casos de dumping o subvenciones.

2.- sanciones al particular por cualquiera de los preceptos del artículo 93 de la Ley de Comercio Exterior.

3.- Cuando determina inexacta clasificación arancelaria y lo hace mediante resolución definitiva.

4.- Por manifestar cualquiera de sus actos mediante resoluciones definitivas, aún cuando se haya interpuesto el recurso de revocación y ésta sea ilegal, sea por desvío de poder o por exceso del mismo.

Al respecto la Ley Aduanera menciona en su artículo 30 párrafo VI que:

Ley le otorga el juicio de nulidad a las autoridades administrativas, que se bien es cierto que estas pueden llevar a cabo sus actividades y emitir resoluciones positivas y negativas para los particulares, también es cierto que pueden emitir alguna que vaya en contra de los intereses de la autoridad administrativa que la emitió y esta no puede ser modificada por la propia autoridad, sino mediante un juicio como lo marca el Código Fiscal de la Federación y su Ley Orgánica en los artículos 198 y 11 párrafo último respectivamente.

Por otra parte, tenemos que el juicio de nulidad no es el único medio legal para solucionar un conflicto en materia de comercio exterior, existe otro medio denominado "los medios alternativos de solución de controversias internacionales."

3.7. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

Existen instancias internacionales para resolver las diferencias comerciales como la Corte Internacional de Justicia de la Haya, la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional de París, así como ante el GATT con sede en Ginebra, Suiza, estos procedimientos son largos, costosos y difíciles de resolver"⁵⁹

Los mecanismos alternativos de solución de controversias se dan en el ámbito internacional y lo estipula el mas reciente Tratado de Libre Comercio del que México es parte junto con Estados Unidos y Canadá.

Antes de entrar al estudio de ciertos presupuestos procesales y de la secuela del procedimiento el capítulo XX del mencionado Tratado es indispensable repasar brevemente el panorama general de solución de controversias y los medios de prevención de contiendas que el mismo prevé".

⁵⁹ Homero Sagahón Herve, Manual Práctico de Comercio Exterior. 3a de. Mexico, DOFISCAL editores, 1993 p. 132.

1.- Distintos procedimientos de solución.

El procedimiento del capítulo XX no es el único mecanismo de solución de conflictos regulado, ya que existen también la solución de controversias en la rama de inversionistas y estados, en materia de antidumping, cuotas compensatorias y el área comercial entre particulares. Estos procedimientos son distintos entre sí, tanto desde el punto de vista de las partes procesales que intervienen (particulares entre sí, particulares y estados o estados entre sí) como de la materia a la que se aplican.

Controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias. El capítulo XX prevé distintos procedimientos para la solución de controversias sobre cuotas antidumping y cuotas compensatorias.

a) Revisión de las resoluciones definitivas. Las resoluciones definitivas sobre dumping y cuotas compensatorias serán revisadas por un panel binacional, en lugar del mecanismo tradicional de revisión judicial interna. (artículo 1904 del T.L.C)

b) Impugnación extraordinaria. Se puede recurrir a la impugnación extraordinaria cuando un panelista incurrió en conflicto de intereses o violó las normas de conducta o cuando el panel se apartó de una norma procesal fundamental o se excedió de sus facultades. (artículo 1904.13 del T.L.C.)

c) Salvaguarda del sistema de revisión de resoluciones definitivas. Una parte podrá solicitar la constitución de un comité especial cuando el derecho nacional de otra parte impida que se integre un panel, impida que se dicte o

se ejecute un fallo o no permita la revisión de una resolución definitiva conforme al procedimiento del subinciso a) (artículo 1905 del T.L.C.)

d) **Revisión de las reformas legislativas.** Los países signatarios del Tratado de Libre Comercio se reservaron el derecho de reformar sus disposiciones sobre cuotas antidumping y compensatorias, siempre que cumplan ciertos requisitos entre los que destaca que las reformas no sean incompatibles con el objeto del Tratado de Libre Comercio, consistente en establecer condiciones justas y predecibles para la liberación progresiva del comercio entre las partes, a la vez que se conservan disciplinas efectivas sobre prácticas comerciales desleales. Una parte podrá solicitar que la reforma de la ley de otra parte se someta a un panel binacional para que dictamine si la reforma se apega a las condiciones mencionadas. (artículos 1902 y 1903 respectivamente) Es por ello que México tuvo que legislar sobre esa materia, obteniendo la nueva Ley de Comercio Exterior donde regula las cuotas compensatorias y el antidumping.

e) **Arbitraje comercial privado** Entre los procedimientos de solución de controversias se encuentra el arbitraje comercial internacional. El previsible incremento de las relaciones comerciales entre nacionales de los tres países conduce a la creación de reglas, para la promoción del arbitraje como medio de resolver disputas privadas de manera rápida y menos costosa.

Las partes deberán facilitar el recurso al arbitraje y a otros medios alternativos para la solución de controversias comerciales internacionales

entre particulares en la zona de libre comercio y deberán asegurar la observancia de los acuerdos arbitrales así como el reconocimiento y ejecución de los laudos. (artículo 2022 del T.L.C.)

2.- Medios de prevención de controversias.

Para las partes debe resultar importante resolver las controversias que surjan entre ellas por motivo del comercio exterior, como prevenirlas.

Entre los medios contemplados para prevenir disputas deben considerarse las normas de transparencia del Capítulo XVIII (antes citado en el número uno) y las disposiciones institucionales contenidas en la sección A del capítulo XX.⁶⁰

Para ello se establece la creación de centros de información así como obligaciones sobre publicación y notificación de medidas y de aplicación general.

En cuanto a los centros de información el mencionado tratado contiene disposiciones sobre áreas muy variadas cuya aplicación y cumplimiento caen en la competencia de muy variadas y diversas autoridades de los tres Estados. El gran número de servidores públicos involucrados en la administración de esas materias y la dificultad de conocer el funcionamiento de las dependencias y los procedimientos administrativos de los otros países podría entorpecer el desarrollo del acuerdo. Por tal motivo los tres países se

⁶⁰ El capítulo XX está dividido en tres secciones la sección A que contiene disposiciones institucionales, la sección B que regula el procedimiento de solución de controversias, y la sección C que trata sobre procedimientos internos y solución de controversias comerciales privadas

comprometen a acreditar en centro de información para facilitar la comunicación entre ellos sobre cualquier asunto comprendido en el Tratado. Así cuando una parte lo solicite, el centro de información indicará el funcionario responsable del asunto y prestará el apoyo necesario para facilitar la comunicación con la parte solicitante. (artículo 1801 del T.L.C.)

Con la publicación de medidas para garantizar la transparencia de los tres sistemas jurídicos es esencial que las normas internas se hagan del conocimiento de todas las partes. Al mismo tiempo los importadores, exportadores, inversionistas y prestadores de servicios tienen la necesidad de conocer de la manera como se regulan sus actividades comerciales en los tres mercados. Por ello, cada una de las partes deberá asegurar que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que regulen cualquier asunto comprendido en el Tratado se publique a la brevedad o se ponga a disposición de las personas o partes interesadas para su conocimiento.

En efecto, cuando se reformó la Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior de 1986, hoy convertida en la Nueva Ley de Comercio exterior se tuvieron que hacer dichas reformas apegadas al Tratado de Libre Comercio en todo lo concerniente a la protección y reglamentación del comercio exterior para darlas a conocer a las demás partes integrantes del Tratado.

La sección A del capítulo XX prevé tres tipos de instituciones, La Comisión de Libre Comercio, el Secretariado y una serie de comités, subcomités y grupos de trabajo. El funcionamiento adecuado y coordinado de estas instituciones es otra forma de evitar controversias sobre las partes. (artículo 913 del T.L.C.)

La Comisión de Libre Comercio es la institución central del acuerdo, es un organismo trilateral, integrado por secretarios de Estado de cada parte. Este órgano político tiene la visión global del comercio entre las tres partes, deberá supervisar la puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio, vigilar su desarrollo y conocer de cualquier asunto que pueda afectar su funcionamiento, entre esos asuntos destaca su participación en los casos de adhesión de nuevos países al Tratado. (artículo 2204 del T.L.C.)

Destaca también su participación en el procedimiento de solución de controversias ya que la Comisión dirige la segunda fase del procedimiento de solución de conflictos (artículo 2007) decide sobre la acumulación de procedimientos (artículo 2007.6), ordena el establecimiento de los paneles arbitrales (artículo 2008.2), crea el código de conducta de los panelistas (artículo 2009.2c), y las reglas modelo del procedimiento (artículo 2012), recibe el informe final del panel y decide sobre su publicación (artículo 2017) y establece los paneles de revisión del nivel de beneficios suspendidos (artículo 1014.3).

En cuanto al Secretariado, la Comisión lo establecerá y supervisará y será integrado por secciones nacionales.

Es un órgano de carácter permanente que deberá proporcionar apoyo administrativo a la Comisión, a los paneles de solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias a los paneles creados de conformidad con el propio capítulo XX y a los comités, subcomités y grupos de trabajo establecidos en el Tratado de Libre Comercio.

También este Tratado ha creado un conjunto de comités, subcomités y grupos de trabajo, se trata en este caso, no de órganos políticos como la Comisión o como el Secretariado sino de organismos técnicos que conocen los detalles de las materias de su encargo.

Antes de iniciar el procedimiento de solución de controversias, las partes enfrentan el problema de la selección de foros y el Tratado debe resolver mediante reglas claras para esa elección.

Ninguna de las partes podrá otorgar derecho de acción en su legislación interna contra cualquiera de las otras partes por el hecho de que una medida de otra parte sea incompatible con el Tratado de Libre Comercio ya que se trata de un procedimiento entre Estados.

En cuanto a la elección del foro (GATT y Tratado de Libre Comercio) debido a que los tres países (México Canadá y E.U.A.) son partes tanto del Tratado de Libre Comercio como del GATT, las controversias que puedan surgir de ambos instrumentos, los países en pugna tendrán que decidir ante

cual de los dos foros desean resolver el conflicto. Por ello el Tratado de Libre Comercio prevé reglas que permitan proceder a la selección de foro.

Las controversias que nazcan tanto del Tratado de Libre Comercio como del GATT podrán resolverse en uno u otro foro, a discreción de la parte reclamante inicie el procedimiento ante el GATT, notificará su intención al tercer país que es miembro del Tratado de Libre Comercio y si este desea recurrir al procedimiento del Tratado de Libre Comercio, se llevaran a cabo consultas para convenir un foro único, si los dos países consultantes no llegan a un acuerdo la controversia se solucionará mediante el procedimiento del Tratado de Libre Comercio.(artículo 2005 del T.L.C.)

Una vez seleccionado el procedimiento del Tratado de Libre Comercio del GATT el foro seleccionado será excluyente del otro.

El procedimiento de solución de controversias esta dividido en tres etapas:

- 1.- Consultas,**
- 2.- Buenos oficios, conciliación y mediación y**
- 3.- procedimientos ante un panel arbitral.**

Las dos primeras fases pretenden evitar toda confrontación entre los países y sólo la tercera tiene un carácter contencioso.

1.- Consultas. Cualquier parte podrá solicitar a las otras la realización de consultas sobre cualquier medida adoptada o en proyecto sobre otro

asunto que en su opinión pudiere afectar el funcionamiento del Tratado de Libre Comercio. (artículo 2006 del T.L.C.)

Se trata de una etapa amistosa en que las dependencias gubernamentales competentes procuran resolver, mediante el dialogo los conflictos que surjan de la aplicación de Tratado de Libre Comercio.

Las partes pueden elegir este tipo de consultas directas o las consultas que incluyen la participación de un grupo técnico. Las primeras las regula el capítulo XX y las segundas diferentes artículos del Tratado entre los que destaca el artículo 513 que prevé consultas ante el Grupo de Trabajo sobre reglas de origen.

Las partes consultantes harán todo lo posible por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. Para ello aportaran la información que permita en exámen completo de la manera en que el asunto podría afectar el carácter confidencial de la información que se intercambie.

2.- Buenos oficios, conciliación y mediación.

Si las partes no logran resolver el asunto por medio de las consultas dentro de un plazo promedio de 30 días (artículo 2007 a)) cualquiera de ellas podrá solicitar que se reúna la Comisión de Libre Comercio.

Para ello la parte solicitante señalará la medida o asunto que sea motivo de reclamación e indicará las disposiciones del Tratado de Libre Comercio que considera aplicables.

La Comisión se reunirá en los 10 días siguientes a la entrega de la solicitud de la controversia como medio para auxiliar a las partes consultantes a lograr una solución satisfactoria, esta puede convocar a asesores técnicos, crear grupos de trabajo o de expertos, recurrir a los buenos oficios, a la conciliación o a formular recomendaciones, también tiene la facultad de acumular procedimientos para evitar procesos paralelos.

3.- Procedimientos ante un panel arbitral.

No es sino hasta ésta tercera fase cuando existe un procedimiento verdaderamente contencioso entre los países, por ello se debe garantizar la debida audiencia de las partes contendientes y en asegurar la neutralidad y efectividad del panel arbitral (artículo 2012 inciso a. del T.L.C.)

Quando el asunto no se hubiere resuelto dentro de los 30 días posteriores a la reunión de la comisión cualquiera de las partes consultantes puede solicitar a la comisión la integración de un panel arbitral que examine el asunto a la luz de las reglas del Tratado de Libre Comercio y que emita las conclusiones, determinaciones y recomendaciones que sean procedentes. Además deberá indicarse en la solicitud si la parte reclamante desea alegar que el asunto causa anulación o menoscabo de beneficios. (artículo 2008 del T.L.C.)

Para asegurar la imparcialidad de los paneles se ha diseñado un sistema que cuenta con tres elementos:

- a) Una lista de árbitros hecha por consenso de las partes.

b) Criterios estrictos de selección de los miembros de esa lista, y

c) Un principio de selección de cruzada para la integración del panel.

Los países están impedidos para designar como árbitros a sus propios nacionales, por lo que deben designar dos árbitros tanto la parte reclamante de la demandante y viceversa, según lo manifiestan los artículos 2009.1, 2010, y 2011.1 y 2 inciso c) del Tratado de Libre Comercio respectivamente.

Primeramente se elegirá al presidente del panel por acuerdo de los países contendientes. A falta de acuerdo, una de las partes electa por sorteo designará como presidente a un individuo que no sea ciudadano de la parte que designa.

Posteriormente cada lado de la controversia seleccionará dos miembros del Tribunal, los cuales deberán ser nacionales del país o países del otro lado de la disputa.

Cuando una parte contendiente considere que la designación de un arbitro es una violación al Código de Conducta, las partes realizarán consultas y de acordarlo se destituirá a este arbitro y se elegirá uno nuevo.(artículo 2011 del T.L.C.)

Ya en el desarrollo del procedimiento y con el fin de detallar las disposiciones procesales del Tratado de Libre Comercio, la Comisión establecerá reglas modelo del procedimiento, salvo que las partes contendientes convengan otra cosa, el procedimiento ante el panel se regirá conforme a estas reglas:

1.- Las reglas modelo garantizarán como mínimo el derecho de una audiencia y la oportunidad de presentar alegatos y replicas. Por su propia iniciativa o a instancia de una parte contendiente, el panel podrá recabar información y asesoría técnica de las personas o grupos expertos que estime pertinentes.

2.- El panel podrá solicitar un informe a un Comité de Revisión Científica sobre cuestiones relativas por asuntos científicos planteados por alguna de las partes contendientes. (artículo 2015 del T.L.C.)

3.- Las audiencias, las deliberaciones, el informe preliminar, todos los escritos y las comunicaciones con el panel serán confidenciales. (artículo 2012.1 inciso b).

4.- Dentro de los 90 días siguientes al nombramiento del último árbitro, el panel presentará a las partes contendientes un informe preliminar que contendrá:

a) Las conclusiones de hecho, incluyendo cualquier conclusión sobre el grado de los efectos comerciales adversos que haya generado la medida reclamada.

b) La determinación sobre si la medida en cuestión es incompatible con las obligaciones del Tratado de Libre Comercio o es causa de anulación o menoscabo y,

c) Sus recomendaciones para la solución de la controversia.

5.- El panel fundará el informe en los argumentos y comunicaciones presentados por las partes y en cualquier información que haya recibido de los expertos o Comités de Revisión Científica.

6.- Las partes contendientes podrán hacer observaciones al informe preliminar, el panel luego de examinarlas podrá solicitar las observaciones de cualquier otra parte, reconsiderar su informe y realizar cualquier examen que considere pertinente.(artículo 2016)

7.- Posteriormente dentro de los 30 días a partir de la presentación del informe preliminar el panel presentará a las partes contendientes un informe final

8.- Las partes contendientes comunicarán confidencialmente a la Comisión el informe final del panel, junto con las del Comité de Revisión Científica y todas las consideraciones que una parte contendiente desee anexar. Salvo que la Comisión decida otra cosa, el informe final del panel se publicará 15 días después (artículo 2017).

En cuanto al cumplimiento del informe, siempre que sea posible la resolución consistirá en la no ejecución o en la derogación de la medida no conforme con el Tratado de Libre Comercio o que sea causa de anulación o menoscabo. A falta de tal resolución podrá otorgarse una compensación. (artículo 2018).

En caso de incumplimiento el panel ha establecido en su informe final que una medida es incompatible con las obligaciones del Tratado de Libre

Comercio o que causa anulación o menoscabo y la parte demandada no ha llegado a un acuerdo con cualquiera de las partes reclamantes sobre una resolución mutuamente satisfactoria dentro de los 30 días siguientes a la recepción del informe final, esa parte reclamante podrá suspender a la parte demandante la aplicación de beneficios de efecto equivalente hasta el momento en que se alcance un acuerdo sobre la resolución de la controversia.

Además se debe tener disciplina en la suspensión de beneficios puesto que tendrán que hacerse procurando que la parte reclamante las suspenda primeramente dentro del mismo sector o sectores que se vean afectados por el asunto que el panel haya considerado incompatible con el Tratado de Libre Comercio o que haya sido causa de anulación o menoscabo. sin embargo puede que la parte reclamante considere que no es factible ni eficaz suspender beneficios en el mismo sector o sectores, (artículo 2019 del T.L.C.)

El capítulo XX del Tratado en cuestión establece reglas para que las autoridades nacionales puedan solicitar la interpretación de éste a la Comisión y para la promoción del arbitraje comercial internacional entre particulares.

Cuando la Comisión no logra llegar a un acuerdo, cualquiera de las partes podrá someter su propia opinión al tribunal y al órgano administrativo nacional en el caso de México sería la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o el Tribunal Fiscal de la Federación. (artículo 2020 del T.L.C.)

Adicionalmente la Comisión establecerá un comité consultivo integrado por personas que tengan conocimientos especializados o experiencia en la solución de controversias comerciales internacionales privadas.

El comité presentará informes y recomendaciones sobre cuestiones relativas a la existencia, uso y eficacia del arbitraje y otros procedimientos alternativos de solución de conflictos (artículo 2022 del T.L.C.)

3.7.1. EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

La ley de comercio exterior de 1993 dice al respecto:

En las resoluciones y actos que se refieran las fracciones IV, V, VI, y VIII del artículo 94 cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los medios alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte; de optarse por tales mecanismos:

I.- No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 (Supra 3.1.3. El recurso administrativo en materia de comercio exterior) ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones ni contra la resolución de la Secretaría de Comercio dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias.

II.- Solo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos.

III.- Se observará lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación"

Las partes interesadas que acudan a los medios ya señalados podrán garantizar el pago de cuotas compensatorias definitivas en los términos del Código Fiscal siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También el reglamento de la Ley en cuestión señala que cuando corresponda al gobierno de México iniciar un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional conforme a los tratados o convenios comerciales internacionales a que se refiere el artículo 97 de la Ley, se observaran las siguientes reglas:

1.- La parte interesada que opta por acudir a dichos mecanismos deberá presentar una solicitud por escrito que contenga los siguientes datos:

a) Su nombre o razón social y domicilio, así como de su representante legal incluyendo número telefónico y de fax.

b) Los domicilios de las partes interesadas que aparecen en la lista de envío.

c) Identificación de la resolución final que se impugna, la autoridad que la emite y en su caso la referencia a la publicación oficial de dicha resolución,

o en caso de no ser publicada, la fecha que se recibió la notificación de la resolución impugnada.

d) Descripción del procedimiento en que intervino y,

e) Las violaciones o agravios que le causa la resolución final. Una vez presentada la solicitud, la Secretaría deberá solicitar conforme a lo establecido en el Tratado o Convenio Internacional de que se trate, el inicio del procedimiento de solución de controversias.

En cuanto a las resoluciones firmes dictadas como consecuencia de un recurso de revocación, un juicio de nulidad o una resolución de la Secretaría por la que adopte la decisión de un mecanismo alternativo de solución de controversias, las aplicará a la medida en la que sean pertinentes a las demás partes interesadas. (artículo 97 y 117 del reglamento de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existieron varias leyes y proyectos para regular la administración pública en materia fiscal y con ello un procedimiento que señalaba las autoridades que debían conocer los conflictos de esa naturaleza. Los proyectos pugnaban por reconocer una ley que conociera de asuntos administrativos que ya no le corresponderían a la autoridad judicial.

SEGUNDA.- Lázaro Cárdenas el 27 de agosto de 1936 creó la Ley de Justicia Fiscal para resolver controversias exclusivamente fiscales.

TERCERA.- En cuanto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, se le atacaba de vulnerar el principio de la división de poderes, ya que nuestra constitución federal en el año de 1936 no conocía normas que autorizaran la creación de tribunales administrativos, por lo que en el periodo comprendido entre su creación y la reforma al artículo 104 fracción primera de la constitución mexicana por decreto de diciembre 16 de 1946 careció de una verdadera base jurídica. Posteriormente con la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H la facultad de expedir leyes que faculden tribunales de lo contencioso administrativo paso a ser del Congreso de la Unión.

CUARTA.- Los organismos administrativos estatales cuentan con facultades funcionales que desarrollan dentro de su competencia, es decir, cada órgano al tener encomendada una función específica ya sea ejecutiva, legislativa o judicial está delimitada por su ámbito o esfera dentro de la cual

puede desempeñar válidamente esas funciones ya que la competencia particular o estricta de cada órgano del estado y en especial del Tribunal Fiscal de la Federación no esta determinada por nuestra constitución sino que se encuentra establecida a través de leyes ordinarias o secundarias, basándose en el artículo 16 de nuestra carta magna: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento de autoridad competente."

QUINTA.- La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación ha evolucionado desde su creación, en ese entonces conocía de la materia fiscal, para pasar a conocer de controversias entre particulares y dependencias administrativas que no tienen tal carácter o que no son exclusivamente fiscales.

SEXTA.- La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 y de 1978 en sus artículos 24 y 26 respectivamente son concordantes en señalar un procedimiento para llenar lagunas de la misma, en el sentido de conferirle la posibilidad al Tribunal Fiscal de la Federación de resolver controversias cuando una ley le otorgue la competencia sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, por lo que existe la posibilidad de que leyes diversas le confieran competencia al Tribunal Fiscal, como hace mención en sus artículos 11 fracción IV, 20 fracción VI y 32 de su nueva Ley Orgánica de diciembre 15 de 1995 que entraria en vigor el primero de enero

de 1996. Situación que convierte al órgano jurisdiccional en un tribunal netamente administrativo, tal como lo marca el artículo 104 constitucional.

SÉPTIMA.- La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación deriva de ordenamientos formalmente legislativos como son:

- a) Su Ley Orgánica.
- b) Leyes especiales.

Por lo que se puede dividir la competencia del Tribunal Fiscal dos casos: General artículo 11 fracciones I al IV; y casos especiales fracciones V a XIV del mismo ordenamiento que señala los casos de competencia que se le han ido incorporando..

OCTAVA.- Los cuerpos normativos que regulan el comercio exterior son: Código Aduanero, las Tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación, los Reglamentos sobre Operaciones Temporales, la Ley de Valoración Aduanera de las mercancías de importación y la Ley de Comercio Exterior, y lo más importante, quienes se encargan de aplicar éstas disposiciones son autoridades administrativas.

NOVENA.- En nuestro país la base fundamental que regula el comercio exterior es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es nuestro primordial ordenamiento, mismo que constituye una legislación bien sistematizada que permite reunir todas las leyes reglamentarias referentes al comercio exterior, en este caso es el artículo 131 constitucional. que en su ley reglamentaria de 1961 facultaba el ejecutivo a dos autoridades

administrativas para que conocieran de comercio exterior y eran; la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en sus artículos segundo y tercero, dicho cuerpo normativo no establecía un recurso para el particular contra actos de esas autoridades.

DÉCIMA.- En la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior de 1986 se establece por primera vez un procedimiento administrativo contra prácticas desleales por parte del particular y de la autoridad, siendo el recurso administrativo revocación el medio de defensa que tiene el particular frente a la autoridad que emitió la resolución que lesiona sus intereses en esta materia, también establece por primera vez la competencia del Tribunal Fiscal Contra las resoluciones que decidan el recurso de revocación.

DÉCIMA PRIMERA.- En el año de 1986 la Ley Orgánica del tribunal Fiscal de la Federación no contempla expresamente esa competencia, sólo a base de interpretación podemos considerarla al decirnos en su artículo 26 que : "cuando una ley otorgue competencia al tribunal si señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y esta ley" así como también lo considera el artículo 23 fracción X "el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal"

DÉCIMA SEGUNDA.- En 1993 se creó otra ley de comercio exterior, su función es la de hacerle frente al Tratado de Libre Comercio celebrado por México, E.U.A. y Canadá, Sobre todo en su capítulo de prácticas desleales de comercio exterior donde la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta con un procedimiento para imponer cuotas compensatorias cuando lo estime conveniente y compruebe la existencia de dumping o subvenciones.

DÉCIMA TERCERA.- Los organismos que intervienen directamente en conflictos de comercio exterior son la Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y la Hacienda y Crédito Público, según se deriva de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la nueva Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera, por lo que al regularlo deben tener autoridad para el conocimiento de sus actos cuando estos no se apegan a la ley o son transmitidos discrecionalmente y con ellos afecten los intereses de los particulares.

DÉCIMO CUARTA.- La administración siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulan su actividad, sin embargo en ocasiones no cumplen con esos requisitos ya por inexacta aplicación de la ley, ya por indebida interpretación de la misma o incluso por arbitrariedades, ante esa realidad ha sido necesario crear medios idóneos de defensa que estén al alcance del particular afectado para combatirlos. Por ello y con la intención de corregir los posibles excesos de la actividad administrativa y las consecuencias que produce tanto para la sociedad en su conjunto como para

cada uno de sus miembros, el Estado otorga el recurso administrativo, que es el medio por el cual se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y resuelva se procede confirmarlo, modificarlo o anularlo.

DÉCIMO QUINTA.- El control administrativo se debe aplicar tanto a la actividad reglada como a la discrecional, pues precisamente al emitir un acto discrecional la autoridad podría caer en abuso de poder, el cual se evita con los medios de control administrativos.

DÉCIMO SEXTA.- Las leyes de comercio exterior de 1986 y de 1993 establecen la opción de que el particular elija entre el recurso de revocación previsto en la legislación mexicana o someterse a los medios alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en tratados comerciales internacionales de los que México es parte, en caso de optarse por tales mecanismos no procederá el recurso de revocación ni el juicio ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra las resoluciones de dicho mecanismo alternativo.

DÉCIMO SÉPTIMA.- Con la reforma de diciembre 15 de 1993 a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en vigor el primero de enero de 1994 empezó a conocer de comercio exterior propiamente en su artículo 15 fracción VII. reforma hecha porque estaba por resolverse la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. también el artículo 24 del mismo ordenamiento le otorga competencia a las Salas Regionales para que conozcan de comercio exterior.

DÉCIMO OCTAVA.- Considero que el Tribunal Fiscal de la Federación debía conocer de comercio exterior por las características que requiere para que una resolución sea impugnada por ese medio.

DÉCIMO NOVENA.- De acuerdo con nuestro sistema constitucional de garantías individuales, existen dos derechos fundamentales, el de audiencia y el de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 respectivamente. La garantía de audiencia implica en términos generales el derecho de no poder ser afectado en particular en su persona o patrimonio sin antes ser oído y vencido en juicio por derecho y la garantía de seguridad jurídica exige la supremacía de la ley, la sumisión total de la acción del Estado a las disposiciones de las leyes. Por lo que cualquier individuo que interne productos a nuestro país y sea sancionado tiene derecho a que se le administre justicia dentro del marco de las garantías mencionadas

VIGÉSIMA.- Han existido varios proyectos a través de los cuales se da una idea de como debería de funcionar el Tribunal Fiscal de La Federación para pasar a ser un Tribunal Superior de Justicia Administrativa que no sólo conocería de conflictos entre la hacienda pública mexicana y los particulares, sino de toda controversia que se pudiera suscitar entre cualquier organismo administrativo y los particulares, incluyendo en la materia de comercio exterior.

VIGÉSIMO PRIMERA.- Considero que estaría bien ampliar totalmente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en virtud de la necesidad

y exigencias de la población y la creación de nuevos organismos administrativos que cometen infracciones a su reglamento y el particular ve afectados sus intereses y no sabe a quien recurrir.

VIGÉSIMO SEGUNDA.- El procedimiento de solución de controversias esta dividido en tres etapas:

- a) Consultas
- b) Buenos oficios, conciliación y mediación.
- c) Procedimiento ante un panel arbitral

Las dos primeras fases pretenden evitar toda controversia entre los países y sólo la tercera tiene un carácter contencioso

VIGÉSIMO TERCERA.- El Tratado de Libre Comercio al Solucionar los conflictos de comercio exterior entre los Estados, enuncia cuestiones procedimentales de igualdad de las partes y neutralidad, prontitud y efectividad de sus resoluciones.

VIGÉSIMO CUARTA.- Es necesario que al legislar en cualquier materia se correlacionen las demás leyes aplicables para que no existan conflictos ni lagunas de la ley, que toda ley sea clara, que manifieste expresamente la competencia que tiene y que destina a otra autoridad para su conocimiento, para que no pase lo que en materia de comercio exterior que desde 1986 la Ley de Comercio Exterior le daba competencia al Tribunal Fiscal del la Federación, competencia que es reconocida por la Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federacion hasta el ano de 1994 y rectificadas esa competencia

en la nueva Ley Organica de diciembre 15 de 1995 que entraria en vigor el primero de enero de 1996.

VIGÉSIMO QUINTA.- El derecho debe pugnar por la credibilidad de las instituciones encargadas de hacer justicia al seleccionar a su personal mejor preparado para que tengan conocimiento de la competencia y alcances de la dependencia administrativa donde trabajan y además que estos cuenten con el ánimo de servir a la población a través de los diversos puestos que desempeñen, que estos puestos no los vean como un medio de enriquecimiento en perjuicio de la población y de las instituciones

VIGÉSIMO SEXTA.- El comercio exterior es una materia importante para todos los mexicanos, por lo que es necesario que se elaboren mejores programas para su desarrollo y mejores técnicas de defensa tanto para la sociedad como para la protección del país.

VIGÉSIMO SÉPTIMA.- Para mejorar el control sobre la actividad administrativa sería recomendable hacerle caso a los proyectos que se han presentado para convertir al Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tenga competencia para el conocimiento de toda controversia que se suscite entre cualquier autoridad administrativa y un particular.

VIGÉSIMO OCTAVA.- También sería recomendable que las autoridades que conozcan de comercio exterior expidieran un manual conteniendo los casos por los que pudiera surgir una controversia entre el

particular y la autoridad, planteando las normas a las cuales se habrán de sujetar las personas que se encuentren en el caso concreto, sus posibles soluciones, los recursos que podría interponer y las autoridades que lo resolverían (haciendo mención de los medios con que cuenta el particular en el país y los medios alternativos de solución de controversias previstos en los tratados internacionales de los que México es parte) de una forma clara sin que se tenga que considerar a base de interpretación, ya que los sujetos a los cuales se aplica una sanción en esta materia, poco saben del procedimiento a seguir para defender sus intereses.

BIBLIOGRAFÍA.**DOCTRINA.**

ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo primer curso. México Editorial Porrúa. 1977. 325 p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Mexico. Editorial Porrúa, 1983 430 p.

CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. La Nueva Ley sobre Comercio Exterior. México, Editorial Porrúa, 1987, 234 p.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. México, editorial Porrúa, 1986 320.p.

DÍAZ GONZÁLEZ, L. R. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación comentada. México, Editorial ECASA, 1992. 155 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 19a ed. México, Editorial Porrúa, 1979. 496 p.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. México, Editorial U.N.A.M. 1981. 230 p.

GUERRERO, Omar. La administración pública del Estado Capitalista. Editorial FONTAMARA, 1991, p. 277

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. de Anulación o de ilegitimidad. 4a ed. México. Editorial Porrúa, 1991. 330 p.

-----, El Recurso Administrativo en México. 2a ed.. México, Editorial Porrúa, 1992 224 p.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo segundo curso. México, Editorial HARLA, 1991 320 p.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa, 1952. 430 p.

PARDO, María del Carmen. Teoría Práctica de la Administración Pública en México. México, Editorial INAP, 1992 256 p.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. 9a ed. México, Editorial Porrúa, 1989, 255 p.

SAGAHON HERVET, Homero. Manual Práctico de Comercio Exterior. 3a ed. México, DOFISCAL EDITORES, 1993. 300 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, editorial Porrúa, 1977. 328 p.

SERRANO MIGALLON, Fernando. El Particular Frente a la Administración. México, Editorial Porrúa, 1993. 151 p.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Ley Expedida por el Congreso de Apatzingán en 1815. Ensayos. Mexico. Tribunal Fiscal de la Federación, 1978, 375 p.

----- Cuarenta y Cinco años.

Tomo I, México, 1982. 290 p.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. México, Editorial U.N.A.M., 1991, 294 p.

WITKER, Jorge y JARAMILLO, Gerardo. El Régimen jurídico del comercio exterior de México. México, Editorial U.N.A.M. 1991, 460 p.

WITKER, Jorge. Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio. México, 1992, 295 p.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, Editorial Instituto de investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. 1994. 660 p.

Tratado de Libre Comercio. Celebrado entre México, Canadá y E.U.A. Diario Oficial de la Federación de diciembre 20 de 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Editorial SISTA, 1994, 53 p.

Código Fiscal de la Federación. México, 45a ed. editorial Porrúa. 1994, 698 p.

Ley Aduanera y su Reglamento. 6a ed. México. Ediciones fiscales ISEF. 1994, 237 p.

Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. México, Editorial SISTA. 1994, 237 p

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 45a ed. México. Editorial Porrúa 1994. 698 p.

ECONOGRAFÍA

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo III. Argentina, editorial Bibliográfica Argentina. 1967. 1200 p

Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia Española. 13a de. Editorial Madrid, España, 1989, 690 p.

Diccionario Jurídico. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. 1985 746 p.

ANEXOS

Para ilustrar el tema analizado en el subtítulo 2.5.2 se presentan los flujogramas de los procedimientos administrativos establecidos en los tres países integrantes del Tratado de Libre Comercio, con el propósito de ilustrar los pasos establecidos por las autoridades competentes hasta llegar a la conclusión definitiva. En el caso de México, también se muestran los flujogramas sobre la investigación seguida de oficio, de la resolución provisional y de la resolución definitiva y un análisis comparativo de los sistemas antidumping aplicados en Estados Unidos, Canadá y México.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS ANTIDUMPING APLICADOS EN ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y MÉXICO.

PAÍS E.U.A.

OFICINAS ADMINISTRATIVAS: ITA, ITC.

PROCEDIMIENTO. DURACIÓN EN DÍAS: 301

PUBLICACIONES OFICIALES (etapas) :Inicio día 20

DECISIÓN PRELIMINAR DE DAÑO ITC: día 45

DECISIÓN PRELIMINAR DUMPING E IMPUESTO. ITA: día 160-210/ 8

DETERMINACIÓN FINAL DE DUMPING. ITA: día 235-285

DETERMINACIÓN FINAL DE DAÑO ITC: día 280-310

ORDEN DEL IMPUESTO ANTIDUMPING: día 287-317

PAÍS: CANADÁ

OFICINAS ADMINISTRATIVAS: DNR, CIT.

PROCEDIMIENTO. DURACIÓN EN DÍAS: 255

PUBLICACIONES OFICIALES (etapas): Inicio día 30

DECISIÓN PRELIMINAR: día 120 4 / 5

DETERMINACIÓN FINAL DE DUMPING: día 210 / 4

EXISTENCIA DE DAÑO. CIT: día 240 6 / 7

PAÍS MÉXICO

OFICINAS ADMINISTRATIVAS: SECOFI y CACCE / 1

PROCEDIMIENTO. DURACIÓN EN DÍAS: 520 / 2

PUBLICACIONES OFICIALES (etapas) Inicio con Resolución Provisional / 3 día 5.

REVISIÓN DE RESOLUCIÓN PROVISIONAL: día 45.

OPCIÓN CACCE PREVIA A DEFINITIVA. RESOLUCIÓN DEFINITIVA:
día 180.

- 1.- Órgano Colegiado de consulta sobre la resolución definitiva
- 2.- Días establecidos por la Ley
- 3.- El inicio de la investigación se hará a los 5 días de haber aceptado de conformidad la denuncia. La resolución puede ser con o sin cuota compensatoria.

4.- Dependiendo del grado de complejidad, este plazo puede extenderse 45 días más

5.- En el régimen canadiense la decisión preliminar siempre establece un antidumping.

6.- la existencia de daño y las razones que motivaron la decisión se publican en el "Canadá Garete", en el caso de que no haya evidencia de daño, la investigación se da por terminada definitivamente.

7.- La determinación final puede ser en tres sentidos: no se determina daño, se determina daño o se determina daño parcial. Si no llegara a determinarse daño, la investigación se da por terminada; se existe daño, se impone una cuota compensatoria definitiva; en un daño parcial pueden ocurrir tres situaciones: sólo daño futuro, exclusión de países exportadores o exportadores específicos y exclusión de productos.

8.- Plazo adicional para casos complicados (por ejemplo cuando se encuentren denunciadas las dos prácticas desleales: dumping y subvención).

ITA = International Trade Administration (Department of Commerce)

ITC = International Trade Commission

DNR = Department of National Revenue, Customs and Excise

CIT = Canadian Import Tribunal.

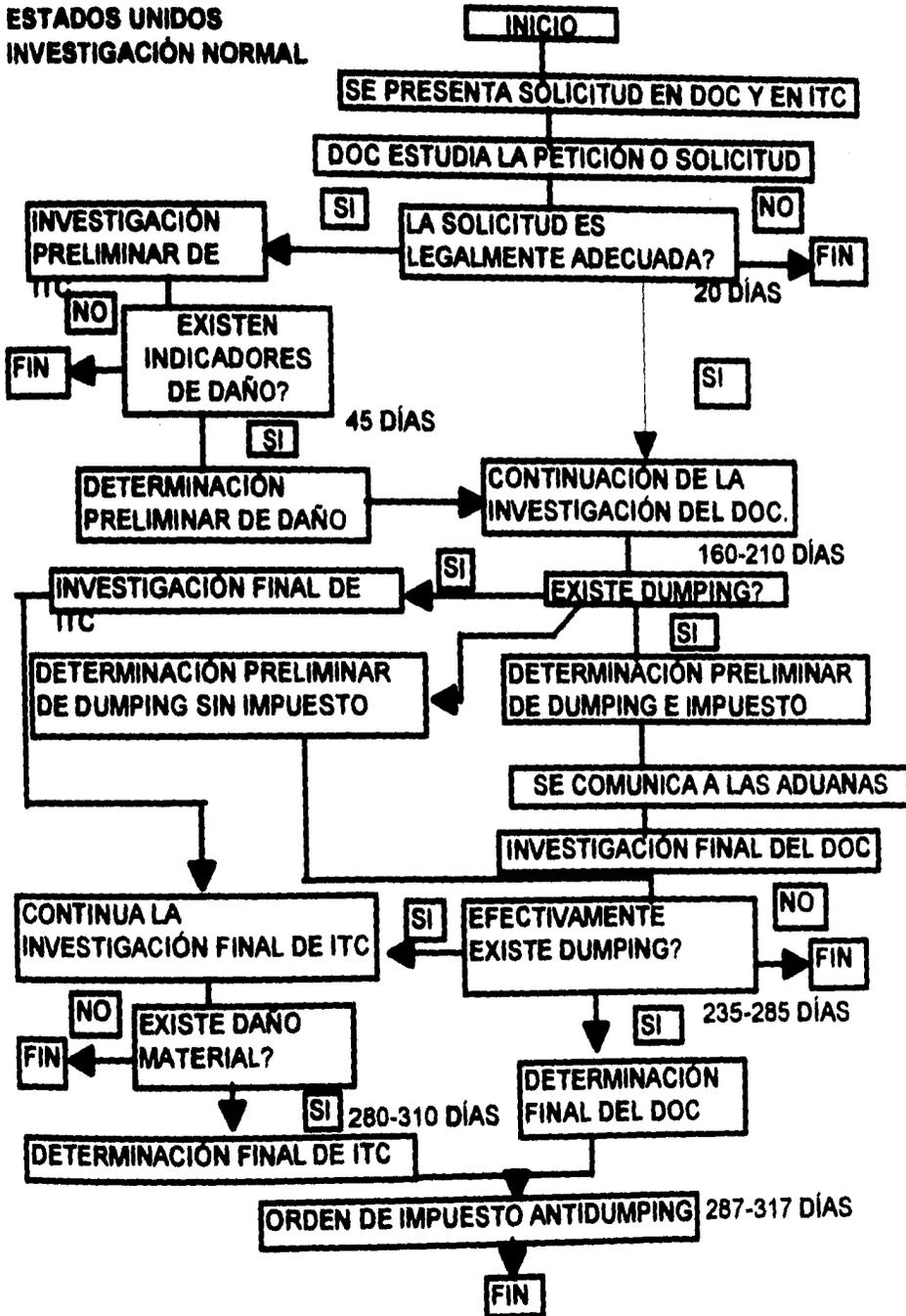
CACCE = Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.

SAGAHON HERVET, Homero. Manual Práctico de Comercio Exterior.

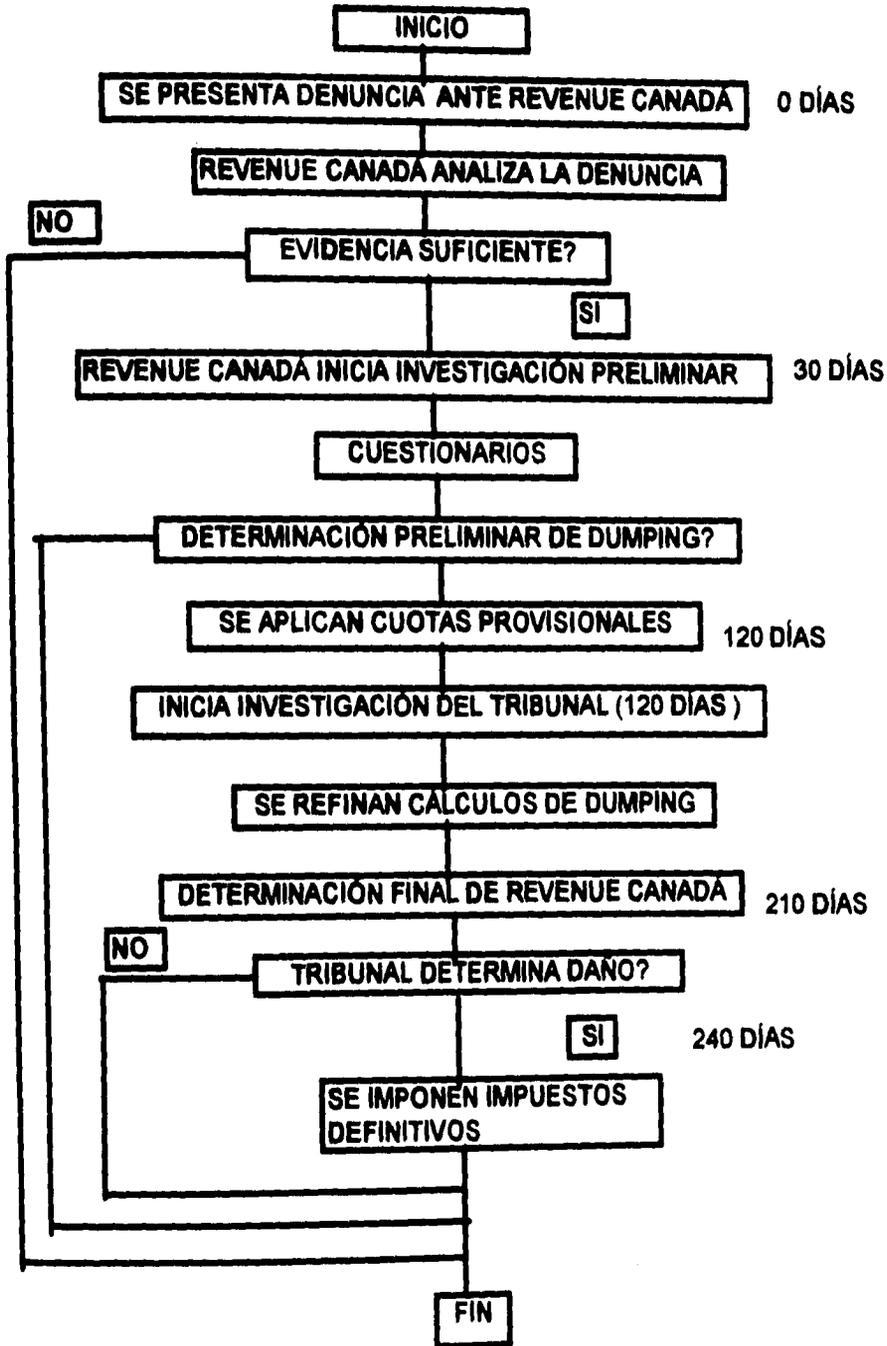
3a de. México, DOFISCAL EDITORES, 1993. p.p. 136-145.

FLUJOGRAMAS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS POR LOS TRES PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

**ESTADOS UNIDOS
INVESTIGACIÓN NORMAL**

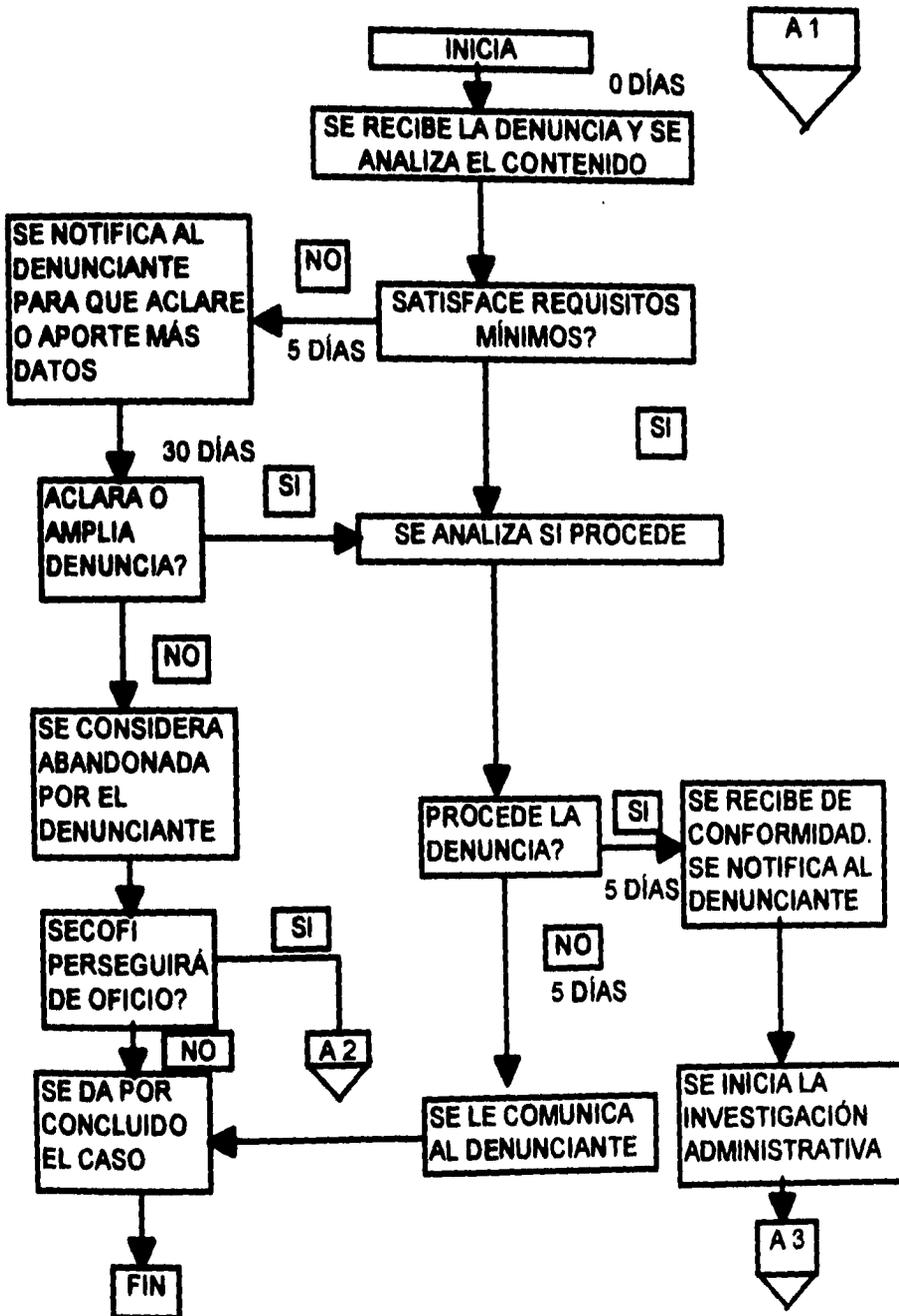


CANADÁ

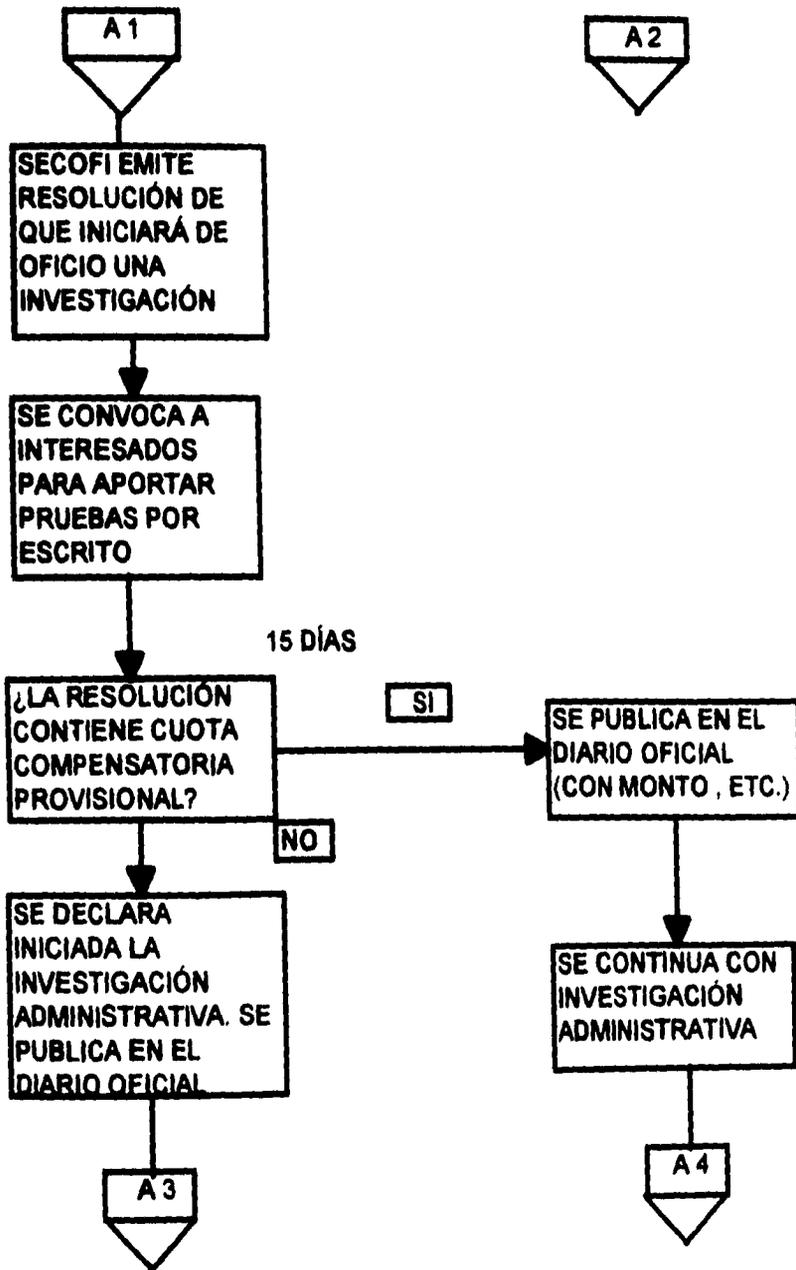


DE LA RECEPCIÓN DE LA DENUNCIA AL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA DE MÉXICO

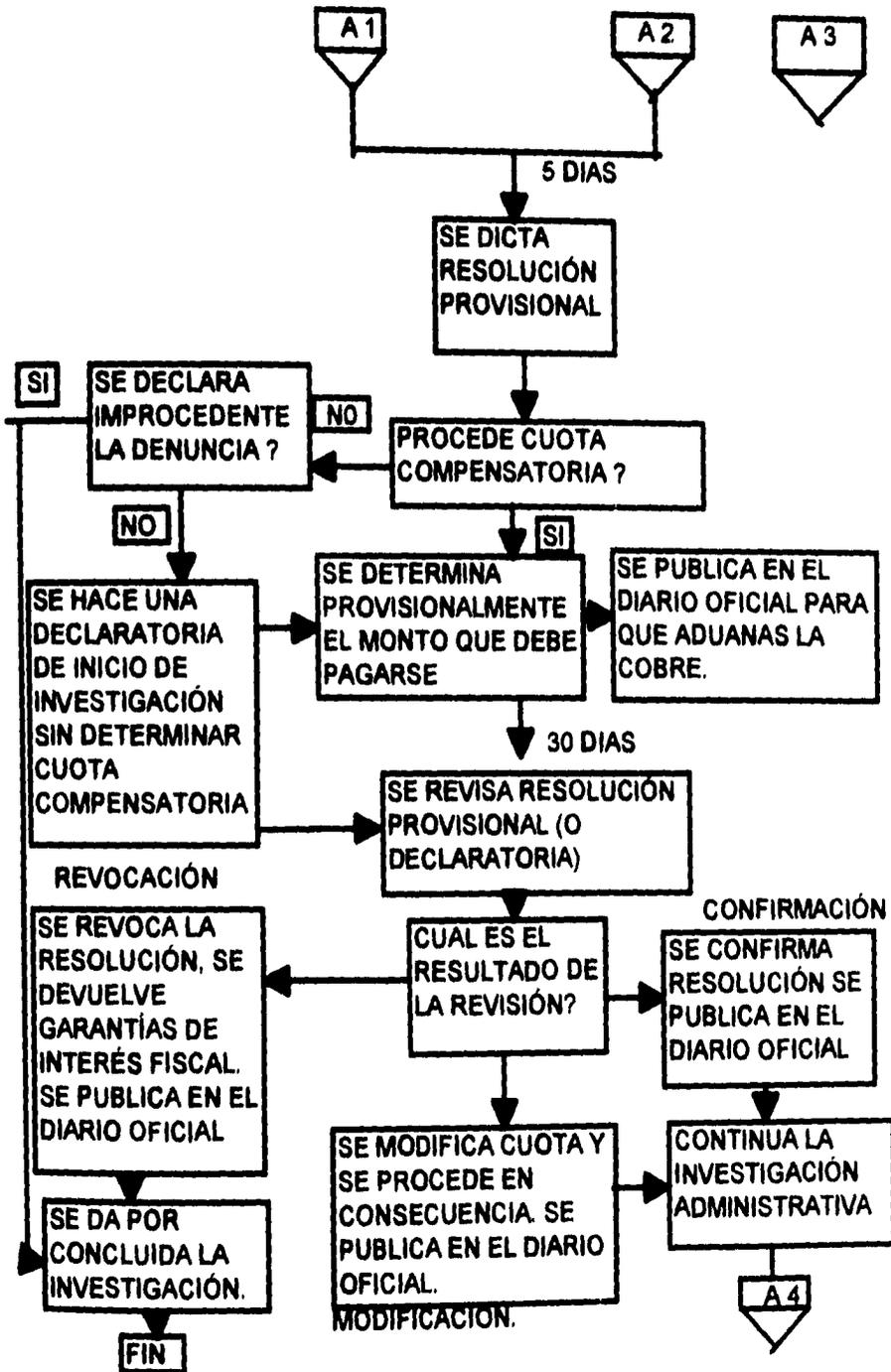
PLAZOS ESTABLECIDOS



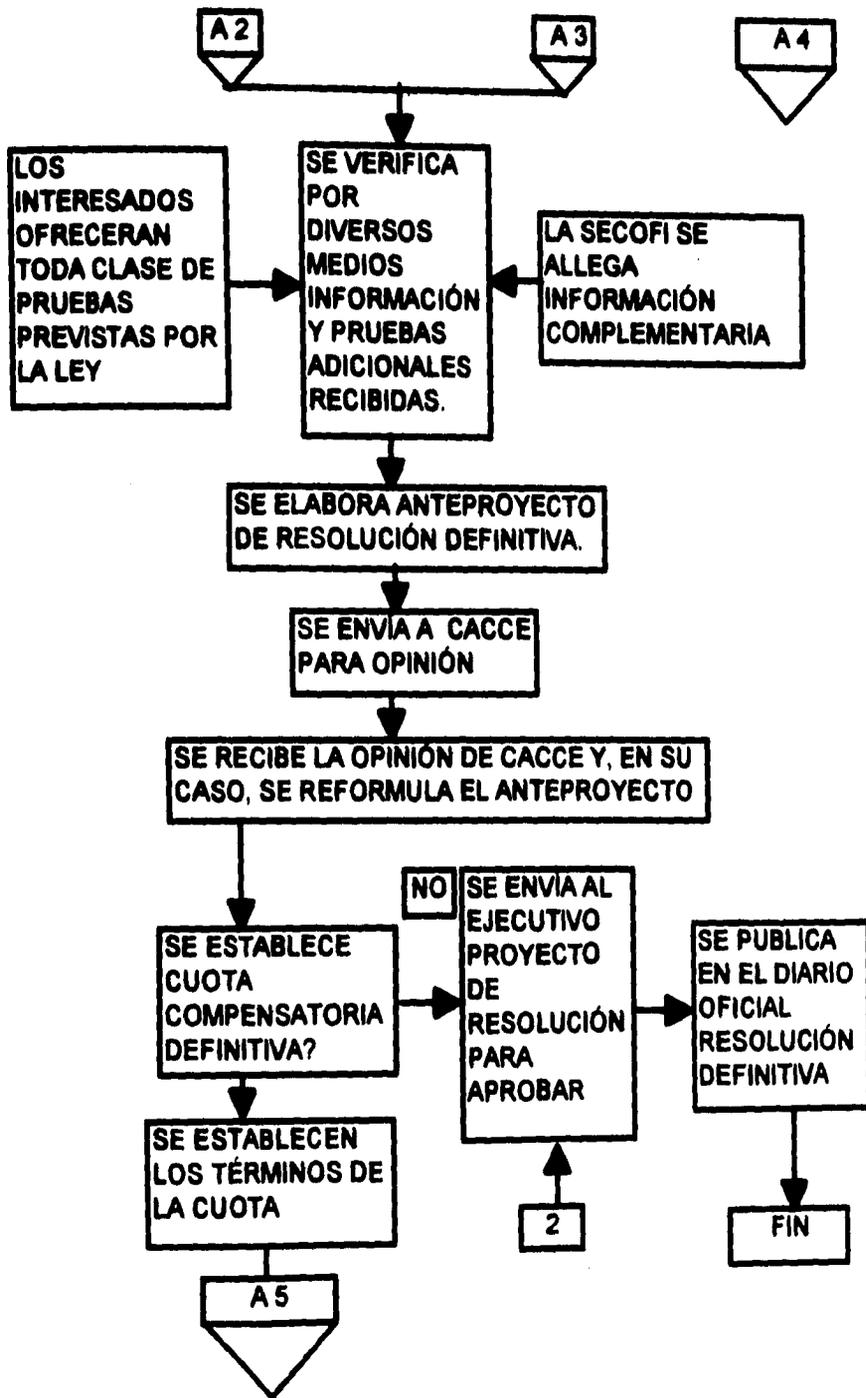
FLUJOGRAMAS SOBRE LA INVESTIGACIÓN SEGUIDA DE OFICIO DE LA RESOLUCIÓN PROVISIONAL Y DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DE LA INVESTIGACIÓN SEGUIDA DE OFICIO



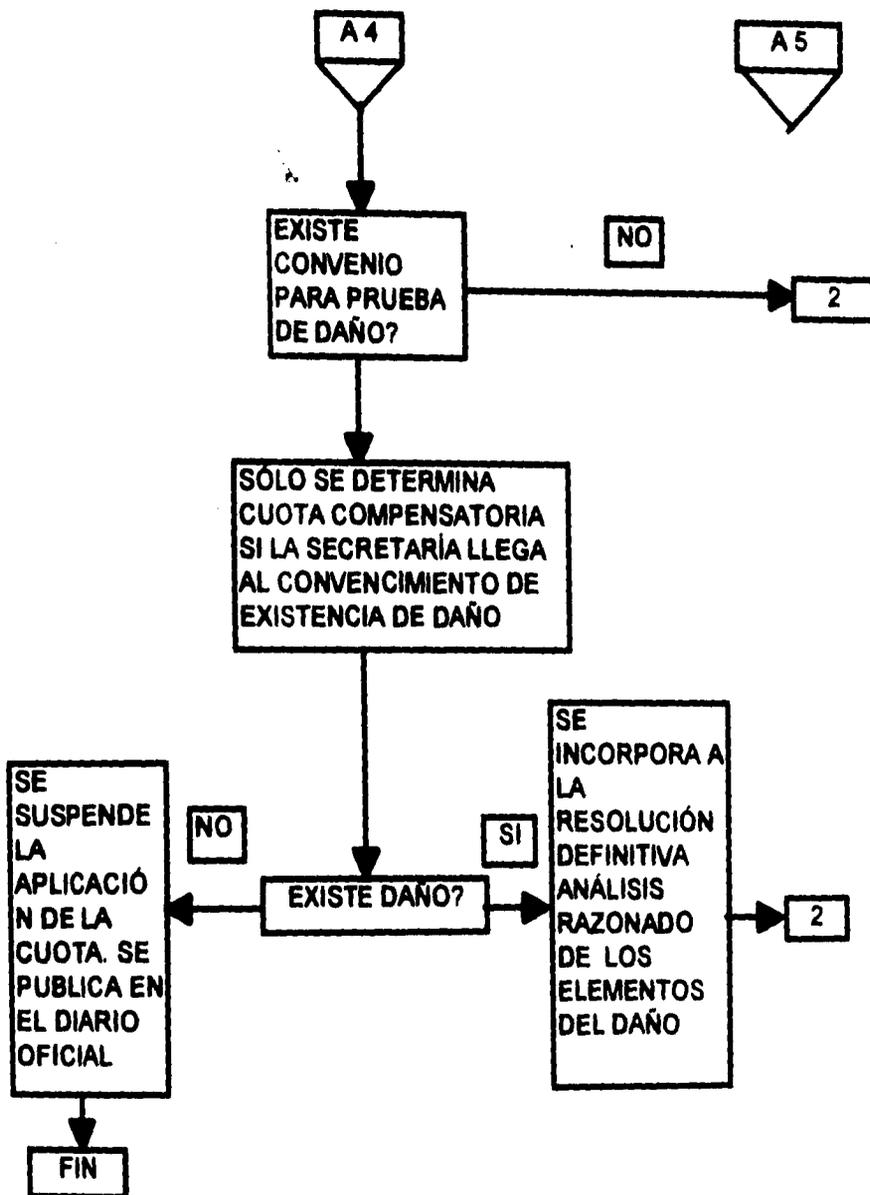
DE LA RESOLUCIÓN PROVISIONAL



DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA



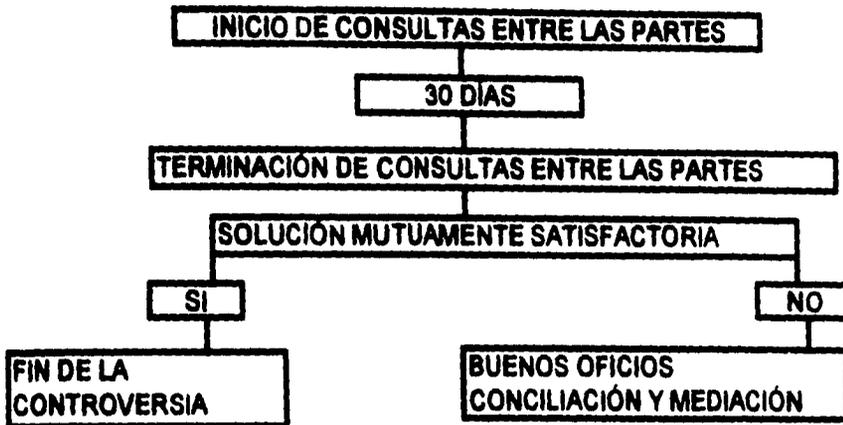
DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA (CONTINUACIÓN)



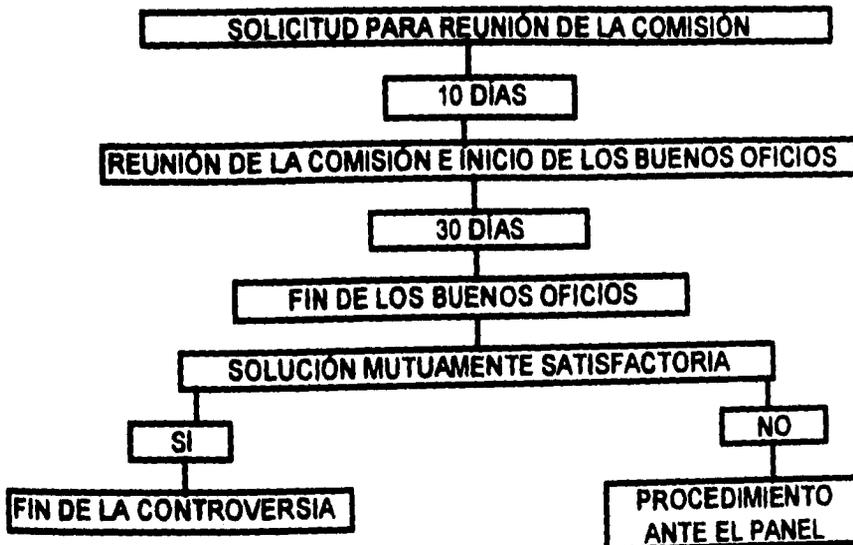
FUENTE DE LOS FLUJOGRAMAS: SISTEMA DE DEFENSA CONTRA PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL, PUBLICADO POR LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI) EN EL AÑO DE 1990

A continuación se presentan las gráficas referentes a los mecanismos alternativos de solución de controversias al cual nos referimos en el subtema 3.7.

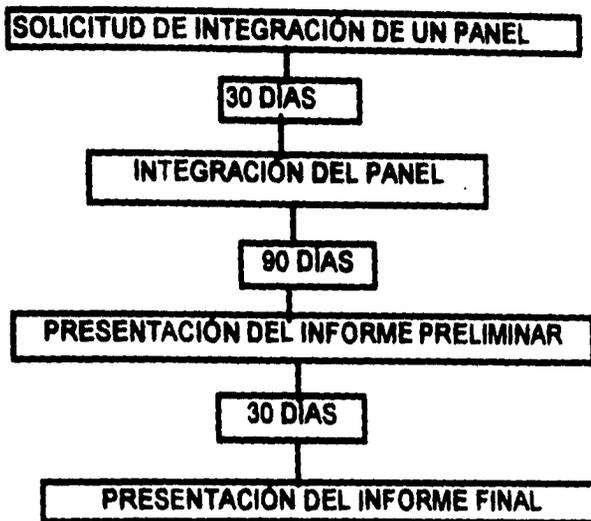
PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONSULTAS. gráfica 1.



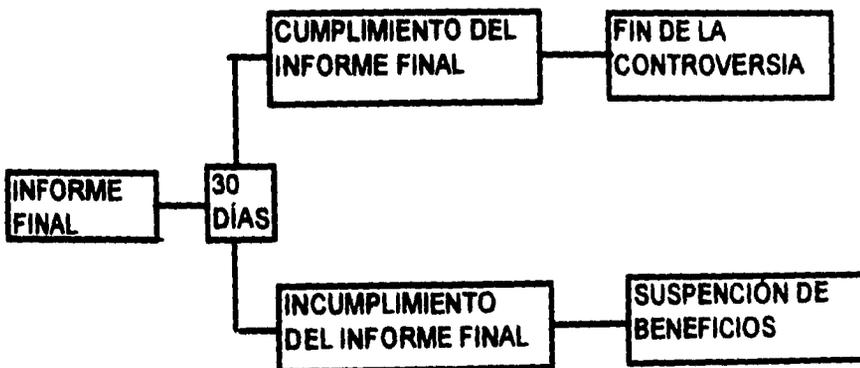
PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. BUENOS OFICIOS. CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN. gráfica 2.



PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. PROCEDIMIENTOS ANTE UN PANEL ARBITRAL. gráfica 3.



PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. EJECUCIÓN DEL INFORME FINAL. gráfica 4.



CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. Entendiendo el Tratado de Libre Comercio. México, Editorial Fondo de Cultura Económica ITESM, 1994. pp. 206, 210, 213 y 215.