

556
2ij



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PUBLICAS.**

**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
DAVID RODRIGUEZ MATHA



CIUDAD UNIVERSITARIA

1996



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.

México, D. F. a 16 de abril de 1996.

**LIC. MA. DE LA LUZ MUÑOZ CANACHO
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO
FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS.
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO.
P R E S E N T E .**

Estimada Maestra:

Por medio de la presente, hago de su conocimiento, que el alumno DAVID RODRIGUEZ MATHA, número de cuenta 8723570-6, termino la elaboración del trabajo de tesis, que bajo la dirección y supervisión del suscrito realizo, mismo que inicio en el Seminario a su digno cargo, emito el presente para los efectos académicos respectivos.

Sin más por el momento, su atento y seguro servidor.

LIC. GABRIEL FERRER GUERRERO.
"POR SU BUENA FE Y BUEN EL ESPERITO"





UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 30 de abril de 1996.

LIC. JOSE BARROSO FIGUEROA
SECRETARIO GENERAL DE LA
FACULTAD DE DERECHO
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante DAVID RODRIGUEZ MATHA, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

LIC. MA. DE LA LUZ NUNEZ CAMACHO

**A mi hijo David por el amor
y
motivación infinita.**

**Al amor de mi vida Rocio
por su invaluable apoyo y
esfuerzo para la terminación
de esta tesis.**

A Dios.

**A mis padres David y Ma. del
Socorro por haberme guiado
por el camino del bien y su
apoyo incondicional.**

**A mis hermanos Gerardo,
Arlette y Julio Cesar por su
cariño y comprensión.**

**Al licenciado Gabriel Pérez
Guerrero por el apoyo
proporcionado en la
elaboración de esta tesis.**

**A mis maestros con
agradecimiento
sincero.**

**A la Facultad de Derecho de
nuestra Máxima Casa de
Estudios, con respeto y
carifio.**

INDICE

Introducción	1
--------------	---

CAPITULO I

ESTABLECIMIENTO Y CREACION DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

FISCAL DE LA FEDERACION

1.1	Iniciativa de la Ley de Comercio Exterior	3
1.2	Discusión en el Congreso de la Unión	5
	a) Cámara de Senadores	5
	b) Cámara de Diputados	7
1.3	Aprobación, sanción publicación e iniciación de vigencia	8
1.4	Iniciativa de reforma a la Ley de Comercio Exterior, al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	9
1.5	Texto y comentarios	13
	A) Texto vigente	13
	B) Comentarios generales	22

CAPITULO II

LEYES CONEXAS

2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	24
2.2	Tratados de libre comercio	26
2.2.1	Tratado de Libre Comercio de América del Norte	27
2.2.2	Otros tratados o acuerdos comerciales	30

2.3	Código Fiscal de la Federación	31
2.4	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	35
2.5	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	38
2.6	Ley de Comercio Exterior	40
2.7	Leyes de aplicación supletoria	42
2.7.1	Ley Federal de Procedimiento Administrativo	43
2.7.2	Código Federal de Procedimientos Civiles	43

CAPITULO III

AUTORIDADES COMPETENTES PARA EMITIR LAS RESOLUCIONES IMPUGNABLES

3.1	De la competencia	46
3.2	Tipos de autoridad	50
3.3	Recursos ordinarios	54
3.4	Del recurso de revisión	57
3.5	Del recurso de revocación	62

CAPITULO IV

DEL JUICIO DE NULIDAD

4.1	Requisitos de procedibilidad	70
4.2	Término de interposición	74
4.3	Partes en el juicio de nulidad	75
4.4	De la demanda	76
4.5	Contestación a la demanda y a la ampliación a la demanda	78
4.6	Ampliación a la demanda	81
4.7	De las pruebas	85
4.8	De los incidentes	89
4.9	Cierre de instrucción y el término para alegatos	92
4.10	De la sentencia	93

4.11	La queja	100
4.12	De los recursos	101
4.12.1	El recurso de reclamación	101
4.12.2	De la apelación	102
4.12.3	De la revisión	105
4.13	El juicio de amparo	106
Conclusiones		108
Bibliografía		111

INTRODUCCION

El presente trabajo nace de la preocupación que existe en los ámbitos del Tribunal Fiscal de la Federación por la ampliación de los asuntos de su competencia que ha tenido este tribunal, principalmente en los últimos años, incluyendo la materia establecida en la Ley de Comercio Exterior.

El presente estudio se ha realizado partiendo de los principios donde se le da competencia, para luego analizar con que leyes se relaciona, llegando a ver que autoridades y recursos existen y finalmente analizar el juicio de nulidad.

En principio se estudio la iniciativa de Ley de Comercio Exterior, discusión y aprobación de la misma por el Congreso de la Unión, así como sus reformas de diciembre de 1993, donde se crea propiamente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de comercio exterior ya que la ley anterior le daba un tratamiento de contribuciones por lo que propiamente no es materia exclusiva de comercio exterior.

Como todo el derecho se relacionan entre sus diversas leyes, la materia de comercio exterior no queda exenta de esta interrelación con las diversas leyes con las que tiene que aplicarse.

Así tenemos que en el segundo capítulo tenemos un análisis de las leyes que se relacionan con la materia de comercio exterior, empezando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, algunas de las cuales son de una importancia tal que se aplican de forma supletoria e inclusive llegan a derogar parte de la Ley de Comercio Exterior.

Dentro del capítulo tercero hacemos un análisis de lo que se entiende por competencia y los distintos tipos que hay, para luego establecer que autoridades pueden emitir resoluciones en materia de comercio exterior y los distintos recursos que se tienen en esta materia.

El anterior capítulo es importante porque nos ayuda a establecer cuales son los recursos previos que es necesario agotar para poder promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y evitar posibles complicaciones en la defensa del particular por no saber los medios de defensa adecuados en la materia de comercio exterior.

En el último capítulo se hace un análisis del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación parte por parte, en los aspectos más relevantes para el particular e inclusive se presenta los casos particulares donde la autoridad puede promover como parte demandante.

CAPITULO I

ESTABLECIMIENTO Y CREACION DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.1. INICIATIVA DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

Es necesario precisar antes de entrar al estudio de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de comercio exterior, que en principio, ésta la recibe de la Ley de Comercio Exterior para posteriormente ser precisada de una forma concreta y específica en el Código Fiscal de la Federación y dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, luego entonces, el análisis del establecimiento de su competencia lo haremos en este orden.

La iniciativa de la ley en comento fue presentada ante la H. Cámara de Senadores junto con su exposición de motivos el 24 de junio de 1993, en la cual de una manera somera y superficial indica que ante la falta de seguridad jurídica que trae consigo la apertura comercial con otros países se vio la necesidad de brindar a los participantes del dinámico intercambio comercial los elementos jurídicos para hacer valer sus derechos cuando estos fueran afectados, o bien para proteger al comercio nacional de la competencia desleal; instituyendo una ley acorde con los adelantos comerciales que se promueven en el mundo actual.

Dentro de la misma exposición de motivos, se observa que el Ejecutivo pretende darle a los particulares procedimientos administrativos que le permitan en lo que se refiere a prácticas desleales y medidas de salvaguarda, las etapas procesales suficientes para que finalmente al momento de emitir una resolución se tengan todos los elementos valorativos para emitir la misma, sin dejar de escuchar a ninguna de las partes que intervienen en el conflicto, respetando de esta forma lo establecido por los artículos 16 y 17 Constitucional.

Una vez emitida esta resolución, continua la exposición de motivos, se plantea la posibilidad de recurrirla mediante el recurso de revocación; o bien someterla ante los mecanismos de solución de controversias que sean pactados por el gobierno

mexicano en los distintos tratados internacionales, siendo este último exclusivamente en materia de cuotas compensatorias, garantizando de esta forma el derecho de las partes, al tener diversas instancias que agotar en el supuesto de que no estén conformes con la resolución.

Con lo que observamos que el ejecutivo federal dentro de su exposición de motivos no plantea al juicio de nulidad como un medio de defensa que puede ser utilizado en relación con la ley de Comercio Exterior, contrastando con lo que se plantea en la iniciativa de la misma puesto que en el artículo 96 en su segundo párrafo establece: " 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."¹ Donde claramente considera al juicio de nulidad como una instancia de defensa diverso al recurso de revocación y a los medios alternativos de solución de controversias.

Aquí encontramos el primer antecedente de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de juicios de nulidad en materia de Comercio Exterior, más sin embargo este antecedente se establece de una forma un tanto aislada en razón de que ni el Código Fiscal de la Federación ni la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación contemplan modificaciones específicas que le den facultades para conocer de juicios de nulidad en esta materia encontrándonos ante una disposición de carácter independiente de las normas que rigen el juicio de nulidad.

Lo que plantea esta iniciativa es el presupuesto jurídico que permita a un órgano jurisdiccional independiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, realice una valoración de la legalidad con la que se desarrollo el procedimiento administrativo emitiendo una declaración de la validez o en su caso nulidad del acto administrativo que se le ha sometido a su estudio.

Un punto a destacar de la iniciativa presentada es que aún cuando la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se observa como una disposición dispersa contenida en los últimos cuatro artículos del proyecto de ley, se dan las bases para iniciar la reglamentación de su procedimiento jurisdiccional ante el mencionado Tribunal, independientemente de las disposiciones de la Ley Orgánica del mismo, que establece las formas de proceder en casos como este.

Principalmente encontramos lo referente a la procedencia del juicio, como se observa en el ya citado artículo 96, agregando, dentro del mismo precepto cuales serán en términos generales las resoluciones impugnables y aclara que el procedimiento se ventilará según lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en sus partes aplicables a la tramitación y resolución del juicio de nulidad.

¹ Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LV Legislatura. Año II. No. 21. Segundo periodo ordinario. Junio 24 de 1993. p. 40.

Al encontrar estos preceptos en la iniciativa observamos que a pesar de lo brevemente regulado, le otorga el particular los elementos indispensables para poder recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siendo estos elementos:

- a) Competencia, la cual se otorga en la Ley de Comercio Exterior.
- b) Procedimiento, le serán aplicables las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Estas disposiciones si bien le dieron al particular los medios para ejercer sus derechos cuando así lo estimare conveniente, dejaron a la autoridad jurisdiccional, es decir, el Tribunal Fiscal de la Federación, con únicamente las disposiciones de la ley de Comercio Exterior para poder facultar sus actuaciones pasando desde su competencia hasta la emisión de la respectiva resolución; de donde desprendemos se observaron necesarias reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del citado Tribunal.

1.2 DISCUSION EN EL CONGRESO DE LA UNION.

a) CAMARA DE SENADORES.

Al recibir la iniciativa de ley del Senado de la República, lo turna a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, con el objeto de que elaboren el correspondiente dictamen, para la elaboración de éste, se realizaron encuentros entre los senadores, diputados federales miembros de las comisiones correspondientes a esta materia, así como con funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con objeto de captar diversas opiniones y críticas al proyecto de ley, para estar en posibilidad de realizar modificaciones a la iniciativa dándole de esta forma una mayor claridad.

Dando como resultado modificaciones a diversos artículos y la supresión del artículo 60 de la iniciativa, modificando con esto la numeración para quedar como en la ley vigente.

Las modificaciones que nos interesan se refieren a los artículos 94, 95, 97 y 98 los cuales se refieren a los recursos administrativos y a las resoluciones que serán impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual los legisladores pretendieron clarificar y precisar la competencia del mencionado Tribunal, más sin embargo, las precisiones que hacen no son del todo claras y mantienen la deficiencia que

presentaba la iniciativa como lo es continuar citando a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. deficiencia que será analizada más adelante.

Las consideraciones presentadas en el dictamen de la Ley de Comercio exterior realizado por los senadores integrantes de las comisiones respectivas, presenta una extraordinaria similitud con la Exposición de Motivos enviada por el Presidente de la República, dando la impresión general de que los senadores se concretaron a formular un resumen de esta, ya que encontramos párrafos que expresan la misma idea como podemos ver cuando hablan de las exportaciones no petroleras en la exposición de motivos dice: " contando las exportaciones provenientes de la industria maquiladora, pasaron de representar sólo el 24 por ciento de las ventas totales en 1982, a constituir el 77 por ciento de las exportaciones totales en 1992..."², en tanto el dictamen al referirse a la misma idea nos dice: " ... se ha diversificado la composición de las referidas exportaciones no petroleras pues los bienes manufacturados pasaron en el mismo periodo (1982 - 1992), de representar el 24 por ciento al 77 por ciento de las exportaciones totales, incluida la industria maquiladora. "³

Lo que nos lleva a pensar en un estudio superficial de la Ley de Comercio Exterior en lo general y en el caso que nos ocupa al ser muy especial podemos deducir que no hubo un estudio profundo de la precisión que requiere la competencia del Tribunal Fiscal para su exacta aplicación evitando tener lagunas legales en un área tan importante, en el que no sólo van a suscitarse controversias entre nacionales, sino que invariablemente estará un extranjero interviniendo en el conflicto, dando una mala imagen de las leyes mexicanas.

La modificación al artículo 94 tiene el propósito de precisar las atribuciones que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para resolver el recurso de revocación y así evitar una duplicidad de funciones al momento de resolver el recurso en cuestión.

La adición al artículo 95 es con el objeto de justificar la mención reiterada que hacen de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al precisar que el juicio se substanciará conforme al último párrafo del artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación donde nos habla de los trámites de instrucción y posterior remisión de los autos a la Sala Superior.

Una adición importante es la realizada al artículo 97 con lo que se otorga seguridad jurídica al particular que optó por los mecanismos alternativos de solución de controversias contenidos en los tratados comerciales de los que México forma parte, ya que las resoluciones que se dicten con este fundamento se deberán apegar a lo establecido

² Op. Cit. Año III. No. 21. 24 de junio de 1993. p. 23

³ Op. Cit. Año III. No. 25. 7 de julio de 1993. p. 3.

por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que nos establece cuando se considera ilegal una resolución administrativa.

Por último el artículo 98 tiene una corrección que se puede considerar de redacción para clarificar el procedimiento a seguir cuando el particular decida impugnar alguna de las resoluciones que se emitan, deberá garantizar el pago de las cuotas compensatorias según lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación no dejando lugar a dudas cual será el medio que se deba utilizar para garantizar el pago de las mencionadas cuotas.

Una vez presentado el dictamen éste se sometió a debate el 8 de julio de 1993 donde podemos advertir que la defensa jurídica que se pretende principalmente en esta ley es enfocada a las prácticas desleales de comercio internacional pretendiendo de esta forma que se opten por los mecanismos alternativos de solución de controversias en contraposición a los procedimientos que establecen las leyes mexicanas.

De lo que observamos que ni aún los senadores que estudiaron la iniciativa se percataron de la importancia y trascendencia de darle competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de esta materia, sino que se preocupan en forma reiterada porque este contemplado dentro de la ley la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias establecidos en los tratados o convenios internacionales de los que México forme parte; y realizando sus intervenciones con un enfoque más político que con la idea de llevar a la práctica una correcta técnica legislativa.

b) CAMARA DE DIPUTADOS

La H. Cámara de Diputados recibe la minuta de Ley de Comercio Exterior el 8 de julio de 1993, turnándose a la comisión de comercio, la que dos días después presentó su dictamen, coincidiendo con el de la Cámara de Origen, esto se entiende por la colaboración que hubo para la realización del primero, en la materia que estudiamos, el dictamen considera que el apartado de sanciones y recursos respeta cabalmente las garantías de equidad y seguridad jurídica que las partes deben tener; no teniendo más comentarios o cuestiones a analizar al respecto, la igualdad de opinión se refleja en tal magnitud en la H. Cámara de Diputados que no hacen modificaciones a la minuta de la ley de comercio exterior recibida de la H. Cámara de Senadores.

Continuando con la discusión respecto de la Ley de Comercio Exterior que en extremo fue politizada, dejando de lado los aspectos jurídicos que toda ley debe contemplar y los cuales deben de ser debatidos ampliamente para con ello obtener una ley con el menor número de errores, la discusión fue centrada en dos aspectos. en el primer

punto discutido encontramos la importancia y trascendencia de la Ley de Comercio Exterior, y en el segundo punto debatido fue el artículo cuarto de la ley en relación con el artículo 131 Constitucional, por lo que hacen a un lado los demás aspectos que regulan la ley los cuales son tocados en forma muy superficial e inclusive varios de ellos no se comentan.

Los artículos que se pretenden modificar por iniciativa de la oposición son desechadas las propuestas realizadas, por lo que pasa por la H. Cámara Revisora limpiamente, sin modificación alguna, para continuar con el proceso legislativo de una ley.

1.3. APROBACION, SANCION, PUBLICACION E INICIACION DE VIGENCIA.

Una vez analizadas las dos primeras partes del proceso legislativo, según nos dice el Doctor García Maynez basándose en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este consta de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, por lo que ahora nos toca ver la aprobación consistente en la aceptación de las Cámaras del proyecto de ley sometido a su consideración.

En principio la Cámara de Senadores recibió la iniciativa de ley, adquiriendo con esto, el carácter de Cámara de Origen la que luego de realizar todos los trámites que dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se aprobó en lo general y en lo particular en los artículos no reservados por unanimidad de 48 votos y en los artículos 90 y 93 que fueron los reservados se aprobó la modificación por 49 votos a favor pasando el mismo 8 de julio de 1993 a la H. Cámara de Diputados para los efectos constitucionales, es decir, para su debida discusión y en su caso aprobación.

La H. Cámara de Diputados al recibir la iniciativa de ley y seguir los trámites internos que marca la mencionada ley fue sometida a votación el 13 de julio de 1993 aprobándose en lo general y en lo particular por 349 votos a favor y 31 en contra, respecto a los artículos 62 y 63 se obtuvieron 296 votos a favor y 89 en contra quedando debidamente aprobado, y por lo tanto se ordena su remisión del decreto al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales.

Al recibir el Presidente de la República el decreto que contiene la Ley de Comercio Exterior aprobada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos siguiendo el proceso legislativo correspondiente, ahora el paso a seguir es el sancionar la ley, es decir, si esta de acuerdo el Ejecutivo Federal con el proyecto que le someten a

consideración realizará su sanción al proyecto de ley consistente en la firma, como en el presente caso lo realizó el día 19 de julio de 1993 con el refrendo del Secretario de Gobernación como lo establece el artículo 92 de la Constitución Política.

Una vez firmado el decreto de la Ley de Comercio Exterior el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le otorga envía al Diario Oficial de la Federación el decreto que contiene la Ley de Comercio Exterior ordenando su publicación, la cual se realizó el día martes 27 de julio de 1993.

Para el último trámite del proceso legislativo que es el inicio de la vigencia de la ley se establece en el artículo primero transitorio de esta ley, que dice en su parte conducente que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, es decir, entró en vigor el día 28 de julio de 1993 siguiendo el sistema sincrónico de entrada en vigor de las leyes, a partir de la cual esta ley es obligatoria para todos aquellos que realicen actividades que regule la misma.

1.4 INICIATIVA DE REFORMA, A LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR, AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

La iniciativa en estudio esta contenida dentro del decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; pero como a nosotros únicamente nos interesa lo referente a la Ley de Comercio Exterior, al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dejamos a un lado las diversas leyes que incluye la iniciativa y únicamente nos referiremos a las leyes que nos interesan.

La exposición de motivos en su parte general no hace comentario alguno de manera específica respecto a las modificaciones planteadas para precisar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de Comercio Exterior, lo que destaca en esta parte es la poca importancia dada por el ejecutivo federal a la tramitación del juicio de nulidad

Luego, en su parte relativa al Código Fiscal de la Federación, nos dice que plantea la adición de dos fracciones al artículo 202 con lo cual incluye las causales de improcedencia del juicio de nulidad; como lo son, en un primer punto, si no se ha agotado previamente el recurso del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, al cual nos referiremos más adelante, o en un segundo supuesto si se optó por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias pactados en tratados internacionales, haciendo una clara alusión al ya firmado Tratado de Libre Comercio de

América del Norte. en ambos casos se refiere al principio de definitividad similar al previsto en la Ley de Amparo.

Inmediatamente, expone los motivos a la modificación propuesta a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que reconoce la necesidad de modificar esta ley como consecuencia de la Ley de Comercio Exterior, modificación que hasta este momento es propuesta como se observa en el siguiente párrafo de la mencionada exposición, " La Ley de Comercio Exterior establece la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer y resolver diversos conflictos en materia de comercio exterior. Por ello, se estima necesario proponer modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para otorgarle a este órgano la facultad para conocer y resolver conflictos en materia de prácticas desleales. "⁴

Como podemos observar el Ejecutivo Federal se percató de su omisión y presenta esta iniciativa para que en concordancia con la ley de Comercio Exterior el Tribunal Fiscal de la Federación tenga en su propia Ley Orgánica atribuciones para conocer, tramitar y resolver juicios de nulidad de la materia en estudio, observándose en ésta la necesidad de incluirla y como tal no hacen mayores explicaciones, que motiven la reforma.

Por su parte la Ley de Comercio Exterior no obstante su reciente aprobación, se le realizaron diversas modificaciones las cuales se refieren en la materia que nos compete a clarificar que las resoluciones finales en materia de cuotas compensatorias se podrán recurrir por medio de los mecanismos alternativos de solución de controversias, reiterando esta posibilidad en los artículos 97 y 98 de la ley en comento

Con objeto de elaborar el dictamen correspondiente a la iniciativa de reforma de ley, la comisión de comercio de la H. Cámara de Diputados, se reunió con las comisiones respectivas de la H. Cámara de Senadores obteniendo puntos de vista y opiniones de las distintas partes dando como resultado un dictamen más completo y elaborado de común acuerdo por ambas Cámaras.

El dictamen en su parte general hace referencia al impulso de intercambio comercial que tiene México con el mundo. En la parte de análisis particular de cada reforma nos dice respecto de la Ley de Comercio Exterior, básicamente lo mismo que plantea la iniciativa y únicamente hace hincapié en que los interesados en acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias aceptarán por ese sólo hecho la resolución que se emita y la cual tendrá la característica de ser definitiva, por lo que no podrá ser impugnada en los términos de esta ley

⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Año III No 12 25 de Noviembre de 1993 p. 1079

En lo referente al Código Fiscal de la Federación se concreta a decir que la modificación es para facilitar la utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias establecidos en los tratados internacionales en los que México sea parte y respecto a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se limita a decir que es para otorgarle competencia a la Sala Superior en materia de Comercio Exterior por lo que podemos observar que el dictamen no aporta razonamientos nuevos en nuestra materia que pudieran mejorar las leyes a modificar.

Al entregar el dictamen a la Asamblea General se pasó a su discusión el 10 de diciembre de 1993, donde en principio se limitaron a comentar las reformas propuestas a las distintas leyes que contiene la iniciativa, siguiendo la tendencia que se establece en el dictamen.

Sin embargo, dentro de los oradores en esta sección resaltan lo mencionado por el diputado José de Jesús Berrospe Díaz representando al Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional quién no se limitó a los comentarios escuetos e intrascendentes sino que propuso dos adiciones importantes a la iniciativa.

La primera se refiere al domicilio fiscal y registro federal de contribuyentes como requisitos de procedibilidad del juicio de nulidad y la segunda a nuestro parecer interesante, marca el proceso a seguir al momento de tramitar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación al indicar en el artículo 24 de la Ley Orgánica del citado Tribunal que la instrucción se realizará por las Salas Regionales, esta aclara la disposición de la Ley de Comercio Exterior donde remite directamente a la Sala Superior del mismo Tribunal, estas adiciones fueron aprobadas y pasaron a formar parte de la iniciativa de ley.

La segunda intervención que a nuestro parecer conviene comentar para más adelante ampliar la idea al tener más elementos, es la exposición del Diputado Enrique Rico Arzate representante del Partido de la Revolución Democrática, donde critica la adición a la fracción VII del artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para ampliar la competencia del Tribunal Fiscal en materia de comercio exterior, y dice que por un lado le otorga competencia al mismo y por otro le vulnera su competencia al sustraerlo de los mecanismos alternativos de solución de controversias, según él por la preferencia que se va a tener por estos últimos sobre el proceso jurisdiccional administrativo

Como podemos observar la discusión inteligente y razonada de las iniciativas se puede hacer, pero los señores diputados en la mayoría de las veces divagan sobre varios temas sin concretar sobre el punto de apoyo o crítica, a la iniciativa en discusión, se defienden algunos diputados diciendo que el exceso de iniciativas a discutir en un periodo corto de tiempo; como en la iniciativa en estudio se tuvieron 11 sesiones para estudiar 18 iniciativas; pero esto no es óbice para que no estudien y se asesoren para

elaborar dictámenes acordes con las leyes o modificaciones a leyes que se pretenden modificar o en su caso crear.

La iniciativa que se debatió, a juicio de los diputados fue lo suficientemente discutida y se pasó a votación junto con sus propuestas hechas durante el debate observando que se aprobó la adición que comentamos siendo la votación de 317 votos a favor y 25 en contra, por su parte el artículo 5 del decreto obtuvo 52 votos en contra y así fue aprobado en lo general y en lo particular, en ese momento también se acordó que el proyecto de decreto se pasara al Senado de la República para sus efectos constitucionales, es decir, para su estudio y en su caso aprobación.

Al recibir el proyecto de decreto la H. Cámara de Senadores lo turno a comisiones para su estudio presentando el dictamen el 13 de diciembre de 1993. El dictamen presentado en la parte relativa a las leyes que estudiamos no aporta algún concepto novedoso o razonamiento concluyente, esto probablemente como consecuencia del estudio en común que hicieron la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, no teniendo elementos la Cámara Revisora para ampliarse, se concretó a describir las reformas a las distintas leyes.

En el debate que se realizó participaron dos senadores los cuales en su exposición ante la Asamblea del Senado se dedicaron uno a criticar desfavorablemente y el otro favorablemente el proyecto de reforma sin hacer un análisis profundo de las partes que nos son de particular interés para el presente estudio.

Al terminar las intervenciones de los señores senadores y dar por suficientemente discutido el proyecto de reforma se pasó a su votación, obteniendo su aprobación con 54 votos a favor y uno en contra, acordando en ese mismo momento pasar el decreto al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

Una vez recibido el decreto de reforma a las leyes por el Presidente de la República, y al no tener objeción que hacerle, lo firmó para su debida sanción y ordenó su publicación el 15 de diciembre de 1993, con el refrendo del Secretario de Gobernación para darle la debida validez.

La publicación se realizó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993, precisando los artículos transitorios que el decreto entraria en vigor el 1 de enero de 1994 completando de esta forma el proceso legislativo de una reforma a una ley.

1.5 TEXTO Y COMENTARIOS

A) TEXTO VIGENTE

La Ley de Comercio Exterior en su texto vigente le otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación en los últimos cuatro artículos de la citada ley para conocer de asuntos relacionados directamente con las controversias que se susciten en materia de Comercio Exterior.

El primer artículo a comentar de esta ley es el 95 que nos dice:

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

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante 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 suscitará conforme lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 BIS del Código Fiscal de la Federación.

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

Este artículo en su párrafo primero determina los posibles efectos del recurso de revocación y los elementos que debe contener la resolución que recaiga al recurso promovido en cuanto a lo establecido en esta ley concretamente, tiene una cierta similitud con las partes que integran una sentencia ya que la fijación del acto reclamado equivaldría a la parte de los resultados, los considerandos se asimilarían a los fundamentos legales en cuanto a ser el razonamiento lógico-jurídico de la resolución y por último los puntos de resolución se equiparán a los resolutivos como la parte que determina los efectos

determina los efectos específicos de la resolución final, por lo que decimos que materialmente equivale a una sentencia

Por su parte el segundo párrafo, nos remite al Código Fiscal de la Federación para la tramitación del recurso de revocación, con esta disposición, se complementa lo establecido en el párrafo que antecede ya que aunado a los elementos establecidos, se deberá cumplir con los requisitos del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación para tener de esta manera un acto de autoridad con los elementos suficientes para tener validez sin prejuzgar sobre el fundamento de Derecho que invoque la autoridad, para sostener su acto.

En la parte final de este mismo párrafo se encuentra la primera disposición que se aplicará en el Tribunal Fiscal, siendo el requisito de procedibilidad de la demanda, lo que en materia del juicio de amparo sena el principio de definitividad, que consiste en la obligatoriedad de agotar el recurso de revocación contemplado en el capítulo II de la Ley de Comercio Exterior, para posteriormente recurrir al juicio de nulidad, y en caso de no agotarlo se sancionará con el desechamiento por improcedencia de la demanda, ya que la resolución se considerará como consentida, esto es porque si no se impugna se entiende que el particular se encuentra conforme.

Cabe hacer mención que en esta parte del artículo se refiere a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación como el órgano integrante del Tribunal Fiscal y no a este último como una entidad jurídica total sino que lo ve de forma parcial.

El tercer párrafo determina de forma clara y concreta cuales son las resoluciones definitivas, resultando por consecuencia que no puedan ser impugnadas por algún recurso o instancia prevista en la Ley de Comercio Exterior o en su reglamento, facilitando con esta disposición la aplicación del Código Fiscal, ya que al determinar cuando es definitiva una resolución, no deja lagunas para interpretar cuando va a proceder presentar demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal, como el mismo párrafo lo indica al indicar que podrán ser impugnadas ante él, la Sala Superior del Tribunal, más adelante indica que el juicio se substanciará según lo establecido en el artículo 239 BIS último párrafo del Código Fiscal de la Federación, es decir, la tramitación del juicio se realizará ante la Sala Regional competente y una vez que no quede pendiente algo de acordar o resolver se cerrará la instrucción ordenando la remisión del expediente principal y sus pruebas a la H. Sala Superior para que sea esta quien resuelva.

La parte final de este artículo esta sujeta a interpretaciones distintas, el Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación Luis H. Delgadillo Gutiérrez en la segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal al tratar el tema lo interpreta diciendo "... señalan que la demanda deberá ser presentada ante la Sala Superior, no ante la Regional, no obstante ser ésta la que deberá instruir el expediente."⁵, lo que a su

⁵ Martínez Rosalanda, S. et. al. La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. México, Distrito Federal, 1993. p. 151

criterio la demanda debe presentarse ante la Sala Superior, este criterio lo comparte la Magistrada Sofía Sepúlveda C. al decirnos en la misma reunión que " En virtud de que en la Ley de Comercio Exterior se establece que la demanda de nulidad se presentará ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación..."⁶

Al establecer la Ley que en su artículo 95 que " podrán ser impugnadas ante la Sala Superior " y en el artículo 96 fracción IV al decir " cuanto se interponga juicio ante la Sala Superior " ellos determinan que la presentación se debe hacer ante la Sala Superior y esta al recibir el expediente lo enviará a la Sala Regional competente para que sea ésta quien realiza toda la instrucción y una vez concluido regrese a la Sala Superior para su resolución.

No obstante el criterio adoptado por los magistrados, nosotros mantenemos el criterio de que la demanda debe ser presentada ante la Sala Regional competente en razón de que si el artículo 239 BIS en su último párrafo establece que una vez cerrada la instrucción se remitirá el expediente a la Sala Superior, entendemos que la instrucción principia desde la presentación de la demanda, hasta el término para formular alegatos y si relacionamos este precepto con la interpretación al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos habla de la administración de justicia pronta y expedita.

Luego entonces si la demanda es presentada ante la H. Sala Superior el trámite interno del Tribunal que se llevaría para admitir la demanda sería recibir la demanda por el Secretario General de acuerdos, quien luego acuerda con el Presidente del Tribunal su remisión a la Sala Regional competente, posteriormente se hace el oficio para remitir el expediente, lo recibe la Sala Regional y lo turna al magistrado instructor para que resuelva sobre la admisión o en su caso desechamiento, en este trámite se perdería por lo menos un mes aproximadamente, lo que va en contra de lo establecido por nuestra Constitución Política por lo tanto si directamente se presenta ante la Sala Regional competente, en el mismo acuerdo de admisión se le comunica a la Sala Superior que ese expediente es de características especiales por una ley especial y que va a conocer de ese asunto para su resolución.

Por lo anteriormente razonado, entonces debemos entender que no hay interpretación distinta a lo establecido en la ley, sino que es conforme al artículo 239 BIS en su último párrafo donde determina procesalmente que se debe presentar la demanda ante la Sala Regional competente según las reglas de competencia.

La parte final de este artículo toma el principio del Juicio de Amparo que indica que una vez transcurrido el término para la presentación de la demanda se tendrá por consentido, es decir, no se podrá presentar ante el Tribunal Fiscal de la Federación y en

⁶ Ibid. p. 181

en caso de presentar la demanda se desecharía por improcedente ya que se trata de un acto consentido por el particular y en caso de promover demanda de amparo ante los Tribunales Federales se va a sobreseer la demanda por no haber agotado el juicio de nulidad, por lo que como en todo proceso es necesario cuidar los términos procesales y cerciorarse de la fecha de notificación del acto de autoridad para estar en posibilidad de escoger el medio de defensa que sea correcto y que cuide mejor los intereses de nuestro representado o en su caso los propios

El siguiente artículo a comentar es el 96 del cual sólo analizaremos la parte general y la fracción IV ya que las tres primeras fracciones se dedican a la tramitación que debe llevar el recurso de revocación y en este momento no estamos analizando ese recurso.

Artículo 96. En relación con el recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones y actos que se refiere la fracción V del artículo 94, se estará a lo dispuesto en el artículo 95 en lo que no se oponga a las siguientes reglas:

I...

II...

III...

IV. Cuando se interponga el juicio ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva, impugna posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

La parte introductoria de este artículo nos establece reglas especiales para la tramitación del recurso de revocación y en el caso específico del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, marca una excepción que no se opone en nada a lo establecido en el artículo 95 anteriormente estudiado, por lo que se deberá aplicar en el procedimiento que se lleve

Los actos de autoridad que dispone este artículo llevan un trámite especial, que es el supuesto establecido en el artículo 94 fracción V de esta Ley, que se refiere a las resoluciones que determinan cuotas compensatorias incluyendo los actos que las

apliquen, estos últimos se refieren al procedimiento de ejecución que se pueda aplicar para el cobro coactivo de las cuotas.

La fracción IV de inicio cae en la misma situación especial que ocasiona confusión al indicar que la interposición del juicio se hará ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, esto es porque más adelante nos dice en que momento procede ampliar la demanda inicial, lo cual nos llevaría de primera instancia a presentar la ampliación a la demanda ante la Sala Superior, pero esto es erróneo ya que la Sala Superior no realiza ningún trámite de instrucción en los expedientes, por lo tanto la presentación de la ampliación a la demanda debe ser ante la Sala Regional que lleve la instrucción del juicio principal.

El supuesto que plantea esta fracción es que una vez impugnada la resolución recaída al recurso de revocación promovido contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva y luego se pretenda impugnar la resolución emitida al resolver el recurso interpuesto en contra de los actos tendientes a aplicar las cuotas definitivas, es en este supuesto cuando procederá la ampliación a la demanda, lo cual deberá hacerse según este artículo dentro del término para formular la ampliación de la demanda, es decir, 45 días hábiles.

Hasta este momento se puede decir que es clara esta fracción, el problema se presenta al momento de decidir a partir de cuando se van a computar los 45 días hábiles, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 210 establece que el término se contará a partir de que surta efectos la modificación de la contestación a la demanda, es decir, si la resolución se le da a conocer al actor en la contestación no habría duda.

Más sin embargo, como es una resolución diversa de la dictada al resolver el recurso promovido en contra de la cuota compensatoria definitiva, es lógico que se notifique en forma independiente, por lo tanto, se tienen a partir de ese momento 45 días hábiles, el problema que se presenta aquí tiene dos vertientes.

Primero, al ser una resolución distinta y notificada por separado, es posible presentar una demanda de nulidad dentro de los 45 días hábiles siguientes a la notificación y dentro de la misma demanda, solicitar su envío al expediente donde está radicada la primera demanda con el objeto de que se proceda a resolver el incidente de acumulación de autos con fundamento en el artículo 219 fracción III del Código Fiscal, que establece el supuesto que cuando se trate de actos que sean antecedentes o consecuencia de los otros, procederá la acumulación de autos y por lo tanto en el primero se promovería el incidente de acumulación de autos para evitar el cierre de instrucción hasta que se resuelva el incidente, decretando la acumulación y dictar la sentencia de forma conjunta.

El segundo supuesto es el caso especial que plantea la ampliación de la demanda dentro del juicio de nulidad por lo que esta procedería hasta antes del cierre de

instrucción ya que una vez cerrada, es forzoso presentar la demanda de nulidad ya que de lo contrario el actor quedaría en estado de indefensión contra ese acto de autoridad, al notificar la segunda resolución inmediatamente hay que revisar el estado procesal del juicio al que se va a presentar la ampliación de la demanda, y así evitar que se cierre la instrucción para estar en posibilidad de presentar la ampliación a la demanda, esto significa que el término se puede ver substancialmente reducido, ya que el Código Fiscal de la Federación no prevé dentro del incidente de suspensión de procedimiento este supuesto.

El tercer artículo a comentar es el 97 en su parte general y las fracciones I, II y III donde se plantean las distintas alternativas que se tienen en caso de no optar por el recurso de revocación:

Artículo 97. En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas deales 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 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría 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. Sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos, y

III. Se observará lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

La parte general establece que se aplicarán reglas especiales para el trámite de los asuntos relacionados con las fracciones IV, V, VI, y VIII del artículo 94 de esta Ley, que se refieren a que declaren concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias, que determinen cuotas compensatorias definitivas o actos que las apliquen, las que respondan a solicitudes a que se refiere el artículo 60 y que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68 de la Ley de Comercio

Exterior, en los cuales el particular podrá optar por utilizar los mecanismos alternativos de solución de controversias en esta materia contenidos en tratados comerciales, o bien acudir al recurso de revocación.

En caso de utilizar estos mecanismos el particular deberá de seguir las reglas que establece este artículo, las cuales deberán acatar tanto los particulares que intervengan, como la autoridad que resuelva la controversia. Nuevamente establece excepciones a la regla general del procedimiento a seguir, ya que en estos cuatro casos deben acatar las reglas especiales que regula este artículo.

La fracción primera determina de forma tajante la no procedencia del recurso de revocación y para dejar bien claro que no es recurrible por ningún medio, nos indica que es improcedente el juicio de nulidad ante la Sala Superior, esto último no era necesario ponerlo ya que un requisito de procedencia para poder promover el juicio de nulidad es agotar el recurso de revocación, y si no procede el primero, con mayor razón el segundo no es procedente, por lo tanto no hay forma de recurrirlo.

La anterior determinación se le aplica de la misma forma a la resolución que emane de la Secretaría de Comercio al actuar en los términos de los mecanismos alternativos, lo que nos indica implícitamente la definitividad de esa resolución al no poder ser impugnada por las vías que determina la Ley de Comercio Exterior.

La parte final de la fracción primera le advierte al particular que en caso de optar por los mencionados mecanismos alternativos de solución de controversias, se deberá de sujetar a la resolución que se dicte en el procedimiento, comprometiéndose por el sólo hecho de optar por el mecanismo de solución de controversias aceptar la resolución que se dicte y teniendo el conocimiento de que esa resolución no la podrá impugnar por alguna otra vía procesal.

Esta parte de la fracción primera tiene una cierta semejanza con el compromiso arbitral, ya que cuando dos partes de común acuerdo se someten a un arbitraje, firman una cláusula donde se estipula que las partes aceptarán y cumplirán con lo que se resuelva en el laudo arbitral, y en este caso la cláusula no la acuerdan y firman las partes, sino que se las impone la ley como sanción obligatoria al optar por los citados mecanismos, la cual aceptan de hecho, al momento de escoger el medio de defensa, ratificando con ese acto su deseo de someterse al mecanismo mencionado.

La fracción II se torna repetitiva al determinar que la decisión que dicte la Secretaría de Comercio, como consecuencia de los mecanismos alternativos se deberá considerar definitiva ya que en la fracción primera al indicar que no es procedente el recurso de revocación ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal, debemos entender que se considera definitiva ya que son los medios de impugnación que prevé la Ley de Comercio Exterior y al no ser recurribles significa que no hay medio de defensa, de ahí que decimos, que ésta fracción es reiterativa.

La tercera fracción de este artículo nos establece una semejanza entre el juicio de nulidad y los mecanismos alternativos de solución de controversias en virtud de que para poder resolver que un acto de autoridad administrativa es ilegal se tienen que basar en un sólo precepto legal aplicable en ambos procedimientos.

El artículo que invoca esta fracción es el 238 del Código Fiscal de la Federación que dentro del citado código se encuentra dentro del Título VI del Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir dentro de la parte que regula el juicio de nulidad, y en específico este artículo establece cinco supuestos por los cuales se tendrá que declarar la ilegalidad del acto de autoridad, en caso de que se acredite que incurrió en los supuestos de este artículo.

El precepto anterior que se deberá de aplicar al resolver el mecanismo de solución de controversias lo que a nuestro parecer delimita claramente el campo que se tiene para declarar la ilegalidad de una determinada resolución, lo que además le brinda seguridad jurídica al particular que opte por estos mecanismos, ya que con toda precisión sabe cuales son las causas de ilegalidad, y si el acto de autoridad encuadra en algunos de esos supuestos.

La obligación de aplicar el artículo 238 del mencionado código le permite al particular tener la certeza del criterio jurídico que se le va a aplicar al resolver su asunto, y poder escoger por cual vía jurídica presenta su inconformidad, es decir, si acude al recurso de revocación o si opta por el mecanismo de solución de controversias, ya que en ambas vías va a tener un mismo fundamento legal.

El último artículo a comentar es el 98 en su parte general y la fracción IV ya que las dos primeras fracciones se refieren al recurso de revocación, el cual no estamos estudiando en esta parte :

Artículo 98. Además de lo dispuesto en los artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94, se sujetarán a las siguientes reglas:

I.

II.

III. 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.

Este artículo determina en su parte general a que tipo de resoluciones le va a hacer aplicable, es decir, establece más reglas especiales en adición a las fijadas en los artículos 96 y 97, por lo que los últimos tres artículos son especiales y por lo tanto no le son aplicables a todos los supuestos del artículo 94 de esta Ley.

Las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94 tienen reglas especiales para su tramitación que afectan al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en razón de que si bien le pueden otorgar competencia, también le plantean al particular una segunda opción para ejercitar su derecho como lo es el mecanismo de solución de controversias que lleva como consecuencia directa que el particular opte por este último por distintas razones.

Los motivos son diversos que van desde el tiempo que se lleva el trámite hasta la especialización que tiene quien se encargue de resolver el mecanismo a diferencia del Tribunal Fiscal en segunda instancia que conoce de un número mucho menor de asuntos en esta materia.

Por su parte la fracción tercera establece que una vez recurrida la determinación de la cuota compensatoria definitiva, no importando por cual de las vías procesales opto el particular, es decir, entre el recurso de revocación, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación o bien el mecanismo alternativo de solución de controversia podrá garantizar el pago de las cuotas compensatorias.

Esta parte utiliza el vocablo " podrá " que se interpreta como si el particular tuviera la oportunidad de escoger si garantiza o no su obligación, más sin embargo en el presente caso a nuestro criterio e interpretando este precepto en relación al Código Fiscal es una obligación garantizar el pago ya que de lo contrario la autoridad en cualquier momento puede ejercitar el cobro de las cuotas compensatorias definitivas no importando que hayan sido recurridas.

La forma de garantizar se deja a la opción del particular, pero a un cierto parámetro como lo es el Código Fiscal al determinar que la garantía se regirá en los términos del citado código, en tanto dicha garantía sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las garantías que acepta el Código Fiscal de la Federación son seis a saber depósito de dinero, prenda o hipoteca, fianza, obligación solidaria asumida por un tercero, embargo en la vía administrativa y títulos valor o cartera de créditos del particular, lo que nos lleva a poder establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aceptará la garantía que se le presente siempre y cuando sea cobrable en nuestro

pais y garantice el capital principal, es decir, las cuotas compensatorias y los accesorios que se causen dentro de los doce meses siguientes a su otorgamiento o en su caso las multas y en caso de que en ese periodo no sea resuelto el juicio o recurso intentado se deberá prorrogar la misma.

La fracción en comento debió de establecerse como un artículo adicional o bien establecer que se aplicaría de forma general y no sólo a los asuntos relacionados con el artículo 94 fracción IV, V, VI y VIII ya que hay asuntos diversos a estos con cuantía específica y no establece el procedimiento a seguir, por lo que se tendrá que aplicar supletoriamente el Código Fiscal de la Federación cosa que sería innecesaria si ésta fracción la hubieran aplicado en forma general a toda la Ley de Comercio Exterior.

B) COMENTARIOS GENERALES

En términos generales podemos determinar que el Tribunal Fiscal de la Federación obtiene su competencia de los últimos cuatro artículos de la Ley de Comercio Exterior, en el artículo 95 se establece la regla general que se le aplicará a los asuntos que se promuevan, mientras que los artículos 96, 97 y 98, es decir, los tres restantes determinan las reglas específicas que se aplicarán a las excepciones que hace la propia Ley.

Una crítica que se le hace a esta Ley es que en los cuatro últimos artículos se refiere a los asuntos que podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, lo que nos deja una confusión ya que parece indicar que los asuntos se deberán resolver por la Sala Superior y no por las Salas Regionales, y aquí se plantea una nueva interrogante, son todos los asuntos de esta materia o sólo los que estén dentro de los juicios de características especiales de facultad de atracción que establece el Código Fiscal.

A nuestro parecer, en principio como concluimos anteriormente la presentación de la demanda debe hacerse ante la Sala Regional competente, al establecer que el juicio se substanciará conforme al artículo 239 A del Código Fiscal, será quien lleve la instrucción del juicio de nulidad.

En principio la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación exclusivamente era contemplada por la Ley de Comercio Exterior dando como resultado una deficiente regulación en las leyes que se relacionan, y fue hasta diciembre de 1993, cuando se modificaron diversas leyes relacionados, pero aún así quedaron deficiencias como la citada en el párrafo que antecede a este, lo cual nos lleva a procurar ver las deficiencias para poder pugnar por su reforma.

La opción que plantea la Ley de Comercio Exterior de poder utilizar los mecanismos alternativos de solución de controversias, principalmente cuando se trate de cuotas compensatorias definitivas, a nuestro parecer tiene una incidencia directa en el número de particulares que opten primero por el Recurso de Revocación y posteriormente por el Juicio de Nulidad, en vez de los mecanismos alternativos; no obstante al quedar derogado este último subsiste la opción de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias.

Lo anterior se debe a que si opta por la vía administrativa tiene que cumplir con más requisitos que si opta por el mecanismo alternativo, más aún con este último en una sola instancia pueda obtener resolución favorable y en cambio si opta por el recurso de revocación o de revisión, la impugnación la tiene que hacer ante una autoridad y posteriormente en segunda instancia ante el Tribunal Fiscal lo que significa tiempo en la resolución de su asunto, lo que para los particulares es muy valioso.

El procedimiento que plantea esta Ley para tramitar tanto el recurso de revocación como el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene su principal base en el Código Fiscal de la Federación, lo que significa que no hay un procedimiento nuevo, sino que se aplica una modalidad con ciertas modificaciones de forma, pero que en gran medida se apega a las ya establecidas en el citado Código facilitando al litigante el estudio procesal de esta ley.

Anteriormente a la Ley de Comercio Exterior teníamos la ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986, donde se les daba tratamiento de contribuciones a las cuotas compensatorias y era sobre lo único que conocía el Tribunal Fiscal de la Federación, pero como se impugnaban como cualquier crédito fiscal no se considera a nuestro criterio propiamente como competencia de comercio exterior ya que no se le daban atribuciones en otros aspectos del comercio exterior, por lo tanto no entramos al estudio de este tema en el presente trabajo.

CAPITULO II

LEYES CONEXAS

2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La norma suprema que rige al pueblo de México es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la cual se derivan diversas leyes reglamentarias de los distintos artículos que la conforman, como ejemplo tenemos la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123 apartado " A ", la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 y la Ley de Comercio Exterior reglamentaria del artículo 131, atendiendo todas ellos a las necesidades reales que tiene la nación mexicana.

Uno de los principios constitucionales que se debe de tomar en cuenta y no perderse de vista es el de legalidad, que establece que la autoridad únicamente puede hacer aquello para lo cual la ley expresamente la faculta y nada más, en caso de que no acate este principio se debe de impugnar en vía de amparo, ya que vulnera la esfera jurídica del particular.

Las distintas instituciones gubernamentales que fundamentan su actuación en una ley federal tienen su antecedente dentro del cuerpo de la Constitución Política, así tenemos que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene este antecedente en la facultad que se le otorga por el Congreso de la Unión en el artículo 73 fracción XXIX - H que nos dice " 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 y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. "

De lo anterior desprendemos que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo federal, teniendo amplias facultades para dirimir las controversias que se le sometan a consideración entre el particular y la administración pública federal o en su caso entre un particular y alguna dependencia del gobierno federal respecto de una resolución favorable al particular, principalmente cuando versen sobre algún concepto pecuniario o que se relacione directamente con este.

La autonomía de la que goza este órgano jurisdiccional administrativo es regulada por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación principalmente, de los cuales se hará un análisis por separado en el cuerpo de este capítulo.

Sin embargo este precepto constitucional no es el único que nos presenta el sustento jurídico, ya que como nos menciona el maestro Serra Rojas " ...su fundamento se apoya en el artículo 104 fracción I párrafo segundo de la Constitución al construir un tribunal administrativo creado por una Ley Federal, con plena autonomía para dictar sus fallos. La independencia del Tribunal debe ser análoga a la de los tribunales judiciales " ⁷ con lo anterior pretende decirnos que con esta autonomía no debe de intervenir ninguna autoridad administrativa del gobierno principalmente en sus actuaciones el Secretario de Hacienda y Crédito Público e incluso, ni el mismo presidente en su carácter de titular del ejecutivo federal, pueden pretender influir las resoluciones que se dicten, las cuales tendrán como único parámetro lo que dispone la ley.

Interpretando en conjunto los artículos, antes citados, tenemos que el primero hace una referencia a que las leyes por las cuales el Congreso de la Unión decreta deben tener recursos administrativos y de los cuales tenga competencia algún tribunal administrativo se tiene que interpretar en relación al segundo artículo citado, es decir el 104, que nos habla de la procedencia de los recursos que se instituyan con fundamento en el artículo 73 fracción XXIX - H teniendo la aprobación del Poder Judicial respecto a la legalidad y constitucionalidad del trámite de los citados recursos administrativos, obteniendo el Tribunal Fiscal de la Federación la adecuación a lo que determina la Constitución legitimando con ello su existencia y validez jurídica.

Por su parte el artículo 131 de la Constitución Política determina las facultades de la federación para poder regular la circulación en el interior del país de toda clase de mercancías y el ejecutivo con aprobación del Congreso de la Unión puede actuar para gravar, restringir e inclusive prohibir las importaciones de productos, regulando con esto el comercio exterior de México.

Conforme a lo anterior el Gobierno de la República en manos del Presidente puede tomar decisiones que van a tener efectos en la esfera jurídica de los particulares principalmente en el aspecto económico, ante lo cual podrán hacer uso de los medios de defensa que se han instituido a lo largo de la historia, teniendo uno de ellos injerencia directa en este trabajo, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación el cual tiene su regulación específica para poder ser ejercitado en materia de comercio exterior y la cual estudiaremos más adelante.

⁷ Serra Rojas, Andrés. "Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia" Ed. Porrúa. Edic. 15ª. México. 1992. p.720.

Siguiendo los principios constitucionales instituidos para el juicio de amparo como lo es el principio de definitividad, tenemos que para poder llegar al juicio de nulidad en materia de comercio exterior es necesario, bajo la sanción que le correspondería desechando la demanda, de presentar y agotar los recursos que establece La ley de Comercio Exterior.

La constitución como norma suprema determinó los principios generales que debe tener un procedimiento jurisdiccional para obtener la seguridad jurídica de aquellos que se someten a sus procedimientos, garantizando la equidad de las partes y la posibilidad de ejercitar subsecuentes medios de defensa.

2.2. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte celebrado entre Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, no es el único que tiene vigencia en nuestro país ajen de establecer mecanismos alternativos de solución de controversias, principalmente en lo que se refiere a cuotas compensatorias y lo relacionado con la interpretación del tratado donde fue planteado el mecanismo.

Los tratados o acuerdos comerciales que se han celebrado son el Acuerdo de Cooperación Económica con Chile, Tratado de Libre Comercio celebrado entre Costa Rica y México, Tratado de Libre Comercio Celebrado entre Colombia, Venezuela y México y por ultimo el celebrado con Bolivia.

Los cuales sólo analizaremos la parte que tiene relación con el objeto de este trabajo, que son aquellos capítulos donde se establecen las reglas generales a los procedimientos que se deben tener para poder ejercitar un mecanismo de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias o bien los términos mínimos y máximos pactados por México para el trámite de conflictos en el supuesto de tener que determinar cuotas compensatorias y que sean de aplicación en nuestra legislación.

Por su importancia y trascendencia dado el gran volumen de intercambio comercial que se tiene con Canadá y Estados Unidos, además de lo detallado y amplio de sus disposiciones en lo concerniente a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias, analizaremos primeramente el Tratado comercial celebrado por México con los países mencionados.

2.2.1. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.

El Tratado de Libre Comercio en estudio, es de los distintos acuerdos comerciales que México ha celebrado, el que tiene la más amplia regulación respecto a los paneles de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias, por lo que será descrito el procedimiento, en forma breve, para distinguir la importancia que reviste el Tribunal Fiscal de la Federación en estos paneles, no obstante, que es una de las opciones que tiene el particular para defenderse cuando se afecten sus derechos o intereses.

En principio tenemos que el supuesto por el cual es susceptible de solicitar la integración de un panel de solución de controversias es lo relacionado con la determinación de las cuotas compensatorias, ya sea que se niegue, deseche la solicitud, confirme, modifique o se revoque la cuota compensatoria definitiva.

Una vez determinada una resolución en materia de cuotas compensatorias y que esta sea debidamente notificada con el carácter de definitiva, la parte implicada que considere que la resolución no fue emitida conforme a las disposiciones jurídicas en materia de cuotas compensatorias de acuerdo a la legislación vigente al momento de dictarse, en tanto que, la parte importadora puede solicitar la integración del panel para revisar esa resolución.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en la práctica reemplazan a la legislación interna del país que la determine, para revisar las resoluciones dictadas en materia de cuotas compensatorias, estos mecanismos son resueltos a través de paneles que se integran por cinco personas, que se designan conforme lo establece el anexo 1901.2 del Tratado de Libre Comercio en comento.

Cuando el particular se decide a optar por la solicitud de integración de un panel binacional lo debe de hacer con pleno conocimiento de que no podrá promover ningún juicio o recurso contemplado en la legislación interna de México, contra esa misma resolución, y en caso de hacerlo así, la autoridad ante quien lo promueva no le deberá dar el trámite por estar establecida como una causa de improcedencia.

No obstante, lo anterior, por el hecho de presentar la solicitud de integración de un panel renuncia la parte interesada a someter la resolución que dicte este a la legislación interna, en el caso de México por lo tanto no será posible recurrir la resolución del panel ante los tribunales de ningún país e inclusive la resolución que dicte la autoridad que emitió la cuota compensatoria en cumplimiento a la dicta por el panel, que en el caso de nuestro país es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y con estricto apego a la dictada por el panel no puede ser impugnada por medio alguno.

La resolución que emita la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cumplimiento a lo resuelto por el panel se deberá considerar como definitiva ya que no puede ser impugnada por medio alguno, salvo en el caso de que la resolución dictada por

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no se apegue estrictamente a lo establecido en la resolución emitida por el panel o bien no se apegue a lo establecido por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, procederá como nos dice el maestro Arturo Urbina "...cabría la posibilidad de interponer como medio de defensa el juicio de garantías, para preservar el principio violado de la carta fundamental"

El juicio de amparo se promoverá para el efecto de que la autoridad administrativa, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dicte la resolución en los términos establecidos por el panel y respetando fielmente el artículo 238 del Código Fiscal, no existiendo otra posibilidad de solicitar el amparo y protección de la justicia federal en la situación que analizamos, en razón de estar establecido en ley la improcedencia de algún otro medio de defensa una vez ejercitada la opción de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

La parte implicada tendrá un término de 30 días, contados apartir de la publicación de la resolución definitiva a revisar en el Diario Oficial de la Federación, para solicitar formalmente la integración de un panel binacional que resuelva la legalidad del acto de autoridad administrativa.

Dentro del Tratado de Libre Comercio se establecen las reglas básicas en las que se basarán los paneles en lo que corresponde a las normas procesales a las que se sujetarán en esta, se establece que posteriormente a la presentación de la reclamación se tendrán 30 días para el señalamiento del expediente administrativo y su debida presentación ante el panel, así mismo la parte reclamante y la demandada tendrán un plazo individual de 60 días para presentar su memorial.

Transcurridos los anteriores plazos se otorga a las partes 15 días para que realicen la réplica a los memoriales de su contraparte, el panel se tomará el tiempo necesario que comprenda de 15 a 30 días para sesionar y escuchar las exposiciones orales y escritas de cada una de las partes y agotados estos, el panel contará con 90 días para emitir su fallo por escrito.

Como se observará el procedimiento desde su inicio hasta su conclusión se lleva un máximo de 315 días, que considerando el tipo de trámite que se realiza, con intervención de dos naciones con distinto idioma y sistemas jurídicos se puede concluir que es un procedimiento razonable, e incluso puede resultar menor el tiempo que se lleve el panel en resolver, que el tiempo que transcurriría para obtener una resolución definitiva, en caso de optar por los recursos establecidos en la legislación nacional.

Motivo por el cual la parte implicada optara por solicitar la integración de un panel del que tendrá la plena conciencia del tiempo máximo en que se resolverá su asunto, aunado

⁹ Urbina Nandayapa, Arturo. "Medios de defensa aduanera y de comercio exterior". Ed. Grupo Gasca. México, 1995. p. 16.

a que conocerá la aptitud, conocimientos jurídicos e integridad moral de los panelistas encargados de resolver su controversia.

El panel deberá de fundar sus actuaciones como si se tratase del Tribunal Fiscal de la Federación por lo tanto deberá de aplicar los mismos principios y preceptos legales como lo es la Constitución Política, leyes, reglamentos, la jurisprudencia, así como la adecuada valoración de las pruebas que obren en los expedientes tanto públicos como privados de la revisión que realiza el panel.

Una vez realizado el estudio de los expedientes y de los argumentos de las partes los panelistas tiene que emitir su resolución la que podrá determinar para la autoridad administrativa dos efectos en esencia.

El primero de ellos es el de confirmar la resolución definitiva, es decir el Panel no hace recomendación alguna a la autoridad administrativa en este caso Secretaria de Comercio y Fomento Industrial para que modifique su resolución, quedando de esta forma firme.

El segundo efecto, es el de modificar la resolución dictada por la autoridad administrativa en este caso puede consistir la modificación en que estudie algún punto que no consideró o bien que deje sin efecto todo el procedimiento, pero para este segundo efecto la resolución del panel no pretende ordenar a la autoridad administrativa, sino que de acuerdo a lo establecido en el artículo 1904 párrafo octavo lo devolverá para que se adopten medidas no incompatibles con la decisión adoptada por el panel, lo que objetivamente se traduce en acatar estrictamente la resolución aprobada por el Panel binacional.

No obstante lo anterior, la resolución que dicte el panel se considera obligatoria para las partes que participen en la controversia que se esta resolviendo, por lo tanto al conocer la resolución que se dicte las partes deben de acatar la decisión del panel o bien en caso de considerarlo posible impugnar la decisión adoptada por el Panel.

El mecanismo adecuado para impugnar la decisión del panel se establece en el Anexo 1904.13 que establece el procedimiento de impugnación extraordinaria en los tres casos claramente establecidos en el artículo 1904 párrafo 13 donde establece principalmente la parcialidad del panel o algún miembro, apartarse gravemente del procedimiento o bien excederse o no aplicar sus facultades y que alguno de estos supuestos incidan directamente en el fallo que se dicte, por lo tanto debe ser sujeto a revisión por un comite especial.

En la parte final de el capítulo referente a los paneles de solución de controversias en cuotas compensatorias contiene un apartado especial donde cada nación se compromete a modificar su legislación interna para hacer posible la plena aplicación de este capítulo del Tratado y evitar incongruencias entre las leyes locales y las disposiciones del Tratado.

Por este procedimiento relativamente dinámico en opinión de diversos juristas tenemos la opinión de " ... que la vía de revisión por paneles puede resultar en procedimientos más ágiles, a la vez más completos; y en soluciones objetivas. " ⁹ aunado a lo anterior debemos recordar que el procedimiento administrativo o judicial que nuestras leyes o en su caso las de Canadá y Estados Unidos permiten para impugnar esta materia es de carácter optativo.

Con los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias establecido por paneles en el artículo 1904 del Tratado, lo que nos lleva a pensar que las " partes interesadas " como los define el Tratado, es decir, los particulares afectados por las resoluciones de cuotas compensatorias, en su mayoría decidirán optar por solicitar la integración de un Panel que revise su expediente, principalmente las compañías norteamericanas o canadienses, ya que ellos se quejan constantemente de los complicados procedimientos administrativos y judiciales mexicanos que hacen mas tardado la solución de los problemas que deriven en litigios judiciales.

2.2.2. OTROS TRATADOS O ACUERDOS COMERCIALES.

En los restantes acuerdos comerciales celebrados por México como son el Acuerdo de Cooperación Económica con Chile, Tratado de Libre Comercio celebrado entre Costa Rica y México, Tratado de Libre Comercio Celebrado entre Colombia, Venezuela y México y por ultimo el celebrado con Bolivia tienen todos una característica que los hace similares.

Cada uno de ellos establece un capítulo destinado exclusivamente al tratamiento especial de prácticas desleales de comercio internacional, generalmente el octavo y otro distinto a tratar la solución de controversias del tratado.

En el capítulo referente a las prácticas desleales remite invariablemente a la aplicación estricta de la legislación nacional de México o bien de la nación respectiva respecto de la imposición de cuotas compensatorias y de su revisión, lo que nos permite determinar con claridad que las normas mexicanas se aplicaran inclusive para la revisión de las de las resoluciones que se dicten en esta materia.

En un artículo de cada tratado hacen mención a los juicios arbitrales que se deberán de acatar por las partes e inclusive por la autoridad mexicana, en caso de que se opte por estos, los cuales serán tramitados conforme a lo dispuesto por el GATT o por quien sustituyo a este, es decir, la Organización Mundial de Comercio y por sus acuerdos respectivos, pero como esta materia no es objeto de este trabajo, únicamente es señalado

⁹ Treviño, Azcue Julio C. " Panorama jurídico del Tratado del Libre Comercio II " Ed. Universidad Iberoamericana. Edic. 1ª. México, 1993. p. 65.

como referencia y como una opción que se tiene ya que excluye la aplicación de la legislación mexicana.

Al revisar con detenimiento cada tratado comercial vemos que su redacción es congruente con la legislación mexicana vigente y por lo tanto, no fue necesario modificar esta para adecuarla a los tratados, ya que esto se realizó con el Tratado celebrado con Canadá y Estados Unidos de Norte América, y en concordancia con este fueron celebrados los subsecuentes.

En resumen podemos decir que en materia de cuotas compensatorias cada país aplicará su legislación para determinar una primera resolución, la cual podrá ser revisada de acuerdo a lo establecido en la misma legislación.

En caso de no aceptar esa resolución podrán optar por el arbitraje que se llevará de acuerdo a lo establecido por las normas del GATT hoy en día la Organización Mundial de Comercio y el ejercicio de esta opción excluye la aplicación de la legislación interna por disposición expresa de cada tratado comercial.

2.3. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El Código Fiscal de la Federación al constituirse como el eje de la normatividad y conceptos fundamentales que se utilizarán para determinar quienes son los sujetos de derechos, las obligaciones de las autoridades, los requisitos y trámites que se deberán agotar y por lo cual no se le deberá de soslayar en el estudio de esta materia.

El Código Fiscal de la Federación es de suma importancia para determinar con la debida precisión la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de comercio exterior en relación a lo establecido por la Ley de Comercio Exterior, de la misma forma en que es el sustento de la parte procesal del juicio de nulidad que se promueva ante el Tribunal Fiscal.

En principio podemos establecer que no sólo es de aplicación supletoria en algunos supuestos de la Ley de Comercio Exterior como puede ser el artículo 85 donde establece ésta supletoriedad respecto de procedimientos administrativos en prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda delimitando cuando se aplicará esta.

Podemos también encontrar otros supuestos en los cuales la aplicación del Código Fiscal de la Federación es de aplicación obligatoria, como lo establece el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, para tramitar y resolver el recurso de revocación que se instituye en este apartado.

La Ley de Comercio Exterior en el capítulo segundo título noveno relativo al recurso de revocación, dentro del que se contempla la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en el cual en diversas ocasiones remite para determinar plazos, requisitos o bien determinar procedimientos al citado código.

El primer concepto que nos describe y el cual tiene relevancia para el presente trabajo se relaciona con el carácter que se le da a la cuota compensatoria en el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior donde establece que se considerarán como aprovechamientos en términos del artículo tercero del Código Fiscal, y que nos dice: " los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. " De lo que observamos que no se considerarán contribuciones y por lo tanto no tendrán los efectos que para estos tienen y que analizaremos más adelante.

Posteriormente nos determina el trámite que llevará el recurso de revocación que se tramitará en atención a lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior donde nos determina los requisitos que debe de llevar, los términos que se tienen para la presentación, los fundamentos que se deberán de considerar al momento de resolver el recurso, de la forma de las notificaciones, la impugnación de las mismas, la forma de garantizar el pago para poder proceder al recurso.

Las disposiciones referentes a la forma garantizar el pago de las cuotas compensatorias o bien de las multas impuestas, que deberá otorgar el particular cuando impugne resoluciones referentes a la Ley de Comercio Exterior, se deberán de garantizar por mandato expreso de la misma en los términos del Código Fiscal de la Federación, de lo que veremos lo siguiente.

Para poder promover el medio de defensa oportuno y poder suspender el cobro coactivo ya sea de la cuota compensatoria o bien de alguna multa relativa a la Ley de Comercio Exterior, es necesario se garantice el interés fiscal que consiste " en el crédito fiscal que se haya determinado o requerido más los recargos devengados o por devengar, más los gastos de ejecución. " ¹⁰

Una vez decidido a ejercitar el recurso, es necesario para evitar el cobro del crédito fiscal ofrecer la garantía ante la autoridad competente, y deberá esperar la resolución que le de esta después de analizar la garantía ofrecida conforme al Código Fiscal y a su reglamento a fin de que reúna todos los requisitos para que cumpla con su objetivo y en caso de no satisfacer los mismos, la autoridad debe requerir al particular para que reúna el o los requisitos omitidos ya que de no acatar el requerimiento no se aceptará la garantía con sus respectivas consecuencias para el particular.

¹⁰ Garza, Sergio Francisco de la. "Derecho financiero mexicano". Ed. Porrúa. Edic. 18°. México, 1994. p. 836.

Al ser aceptada la garantía por la autoridad el particular debe de estar al pendiente de actualizar la misma en caso de ser necesario de acuerdo a la duración del medio de impugnación seleccionado para que una vez finalizado el litigio se proceda a cancelar la garantía o bien a liquidar a la autoridad el pago del crédito garantizado.

Lo referente al recurso de revocación que se deberá de promover en caso de inconformidad con la determinación de la autoridad y cuyo agotamiento es obligatorio, se realizará un estudio amplio en el desarrollo del siguiente capítulo.

El Código Fiscal de la Federación no sólo sirve de soporte a la Ley de Comercio Exterior, sino que también dentro de el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tiene su aporte al ser considerado el artículo 238 del mismo como punto de valoración legal para los paneles de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias que se abran en los cuales México sea parte integrante.

La importancia que tiene el Código Fiscal no se limita a la participación que se le otorgue, como en el párrafo que antecede en el caso del Tratado de Libre Comercio, ya que se especifica un artículo determinado, mas sin embargo este no es suficiente como lo resuelven en el Panel integrado para revisar la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de productos de placa de acero que dice "... el Panel considera que se deben incluir los artículos 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación como parte del criterio de revisión determinado por el Tratado, por la simple razón que de no hacerlo podría surgir una contradicción grave con el criterio de revisión que actualmente aplica el Tribunal Fiscal"¹¹

Lo anterior nos lleva a determinar que el Código Fiscal no se limita a servir en determinados artículos a las distintas autoridades que existen o que revisan actos de autoridad, sino que debe ser interpretado en forma conjunta y no aisladamente llevando consigo un armoniosa aplicación de este y sin su debida interpretación se consiguen resultados alejados de la lógica jurídica y de la interpretación que realiza el Tribunal Fiscal.

La aplicación del artículo 239 A del Código Fiscal de la Federación en sus cuatro fracciones determina la competencia de la Sala Superior para poder resolver los asuntos que sean promovidos ante el Tribunal y de los cuales deberá ejercitar su facultad de atracción interpretando este precepto en relación con la Ley de Comercio Exterior.

En el caso de que se susciten problemas de interpretación en la aplicación de las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior en lo referente al procedimiento dentro del juicio de nulidad promovido en esta materia la Magistrada Sofia Sepúlveda Carmona opina respecto de "...casos que regulan lo concerniente al procedimiento administrativo, no se

¹¹ Resolución de fecha 30 de agosto de 1995 en la revisión de la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de productos de Placa de acero en hoja originarios y procedentes de los Estados Unidos de América. México, pp. 34 y 35.

debe de estar a lo aquí señalado, sino a los preceptos del Código Fiscal de la Federación, que de manera precisa regulan los casos y los términos¹² en este comentario se refiere en específico a la ampliación de la demanda, no obstante es posible ampliar el acertado comentario a toda la aplicación del mencionado Código en virtud de que debe de prevalecer la ley de la materia siendo aplicable el Código Fiscal en todo lo concerniente al juicio de nulidad.

La parte medular en el presente trabajo la representa el juicio de nulidad y su trámite para lo cual esta destinado el cuarto capítulo, razón por la que dejamos el estudio del procedimiento para ese momento limitando las observaciones realizadas a las partes trascendentes dentro del Código Fiscal, no desaprovechando la ocasión por considerarlos relevantes.

No obstante la regulación existente del procedimiento contencioso administrativo federal podemos detectar algunas deficiencias dentro del Código Fiscal y que redundan en el retraso de los asuntos tramitados en el Tribunal Fiscal y que con la competencia en materia de comercio exterior es necesario, no sólo para estos asuntos sino para todos, evitar el retraso de los juicios haciendo negatoria la garantía constitucional de justicia pronta y expedita.

El comentario anterior se refiera a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 208 y 209 por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del multicitado Código Fiscal que muy a pesar de pretender subsanar esta con el requerimiento de cinco días para regularizar la demanda de nulidad, dejaron fuera de este requerimiento algunas fracciones de los mencionados artículos.

Con lo que únicamente resulta que se retrasa el juicio de nulidad ya que la parte demandante y afectada tendrá que promover el juicio de amparo para que posteriormente y en caso de concedérsele el amparo y protección de la justicia federal empezará el trámite del juicio durante el cual se perdió un valioso tiempo que puede influir al momento de tener que decidir el medio de defensa adecuado a los intereses de los particulares que pueden optar por los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias en vez de agotar los recursos establecidos en nuestra legislación.

La importancia resalta aún más ya que la Ley Federal de Procedimiento administrativo al derogar la parte relativa a los recursos de la Ley de Comercio Exterior nos deja con una laguna respecto a la legislación aplicable para el trámite y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación principalmente en materia de cuotas compensatorias, lo que se resuelve aplicando conjuntamente este Código Fiscal con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, para que este último pueda conocer de esos asuntos; el razonamiento para considerar que el recurso de revocación se encuentra derogado se analizará más adelante.

¹² Martínez Rosalanda, S. Op. Cit. p. 177

Para poder determinar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de comercio exterior se debe de observar el artículo 202 fracción XII y XIII en razón de que habla de la improcedencia del juicio cuando se presenten determinados supuestos.

Lo que interpretándose a contrario sensu debemos entender que si hay causas de improcedencia también deben existir causas por las cuales proceda el juicio de nulidad en materia de comercio exterior principalmente en lo referente a cuotas compensatorias, y ampliando la interpretación se determinará la competencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal: conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación donde le da competencia a las secciones de la Sala Superior para resolver asuntos en materia de comercio exterior.

2.4. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

De singular importancia resulta el artículo primero de esta Ley ya que representa la fuerza y respeto que tiene el tribunal al resolver los asuntos que le son sometidos, éste artículo nos establece la plena autonomía para dictar sus fallos lo cual lo libera de estar sometido a alguna Secretaría de Estado, principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público he inclusive del Presidente de la República .

Esta razón fue fundamental para otorgarle competencia en materia de comercio exterior al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que resolverá los juicios promovidos en contra de las cuotas compensatorias o del trámite que se lleve a cabo, de forma independiente y autónoma de la Secretaría de Comercio Fomento y Industrial que es quien la determina y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada del cobro de la misma.

Esto fue en cumplimiento a lo convenido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y que sirvió de base para los subsecuentes tratados y acuerdos comerciales de libre comercio, donde se establece que debe existir un órgano independiente encargado de revisar las resoluciones finales dictadas por la autoridad administrativa en primera instancia.

En principio todos los magistrados del Tribunal son nombrados por un periodo de seis años, posteriormente si al término de su periodo son nuevamente designados, los magistrados de la Sala Superior pueden serlo por un único periodo de nueve años y para el caso de los magistrados de las Salas Regionales estos podrán ser nombrados por un periodo de seis años y en el supuesto que fueren designados nuevamente adquieren por ese solo hecho la inamovilidad en su cargo.

La disposición respecto a los magistrados de la Sala Superior que nos indica que su periodo máximo sumando los dos donde pueden ser designados es de quince años lo que permite al Tribunal Fiscal tener una renovación de criterios periódicamente, que siempre será saludable para la institución; respecto a los magistrados de las Salas Regionales se tendrán que retirar al cumplir 70 años de edad.

Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación no pueden ser removidos de su cargo, sin antes aplicarles las disposiciones relativas a los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Fiscal son ser mexicano mayor de 35 años de edad, licenciado en derecho con título expedido cuando menos con 10 años de anticipación a su nombramiento y tener por lo menos siete años de práctica en materia fiscal; si bien estos requisitos pretenden un conocimiento real sobre la materia fiscal, estos no garantizan el buen criterio y la ética profesional de una persona, sin embargo si contribuyen a que el Tribunal mantenga esa imparcialidad y buen criterio al resolver los asuntos sometidos a su consideración.

El personal del Tribunal Fiscal de la Federación se compone de un secretario general de acuerdos, dos secretarios adjuntos, los secretarios de acuerdos, los actuarios, los peritos, un oficial mayor y un contralor interno, dándole así una organización propia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, lo que le da una credibilidad y fuerza para adquirir la competencia en materia de comercio exterior.

En el artículo once establece cual es la competencia del Tribunal Fiscal en 14 fracciones de las cuales únicamente nos interesan dos de ellas que son las siguientes:

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

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 que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Esto nos lleva a considerar que el legislador no tuvo la intención de derogar el recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior, sin embargo de echo lo hizo y en la práctica tendremos que los juicios en materia de comercio exterior se promoverán con fundamento en la fracción XIII de la Ley Orgánica.

Se establece que la Sala Superior estará integrada por once magistrados los cuales podrán funcionar en pleno o en dos secciones, estas últimas se integraran por cinco magistrados cada una sin que el Presidente del Tribunal forme sección.

Las secciones de la Sala Superior conocerán según el artículo 20 de la Ley Orgánica en su apartado A de los asuntos de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de

Comercio Exterior, entre otras, por lo cual debemos entender que no obstante este derogado el artículo 94, la Ley de Comercio Exterior se encuentra vigente y por lo tanto los asuntos que se promuevan donde la resolución impugnada tenga como fundamento a la Ley de Comercio Exterior, la sala competente para resolver en definitiva el mismo son las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dentro de las atribuciones de los presidentes de las secciones de la Sala Superior se encuentra una muy importante donde se benefician los juicios a resolver por la sección y es la posibilidad de reabrir la instrucción y tramitar la omisión que encontró en el proceso o bien darle trámite a una prueba superviniente con lo cual el expediente no tendrá que regresar a la Sala Regional de origen.

Esta facultad beneficia de manera extraordinaria la rapidez del proceso en beneficio de las partes y puede influir en la determinación de que vía optar cuando se pretende impugnar una resolución en materia de comercio exterior.

Por lo que se puede decir que a pesar de que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establece alguna regla especial para esta clase de asuntos la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación no pierde su facultada de atracción respecto a la materia de comercio exterior ya que su Ley Orgánica sí lo prevé y por lo tanto se mantiene la intención del legislador de que esa Sala sea quien resuelva en definitiva con objeto de que los particulares y principalmente los extranjeros tengan más certeza de quien va a resolver sus asuntos.

Por su parte las Salas Regionales se integraran por tres magistrados cada una debiendo resolver en forma colegiada, debiendo designar anualmente de entre ellos al presidente de la Sala, se les asignará de acuerdo a la división regional en donde tiene el Tribunal Fiscal su jurisdicción, las que conocerán de los juicios de nulidad competencia del Tribunal y para dictar resolución en asuntos que deba conocer Sala Superior los remitirá a esta.

Cada magistrado se le turnarán determinados expedientes para los cuales será el magistrado instructor, en donde podrá dictar todos los acuerdos de trámite donde no requiera la intervención de los restantes magistrados, el trámite y proyecto de resolución en los juicios lo realizará con auxilio de los secretarios de acuerdos y actuarios adscritos a su ponencia.

El país se divide en once regiones con Salas Regionales en cada zona, para conocer de los asuntos, se registrarán en materia de comercio exterior por el domicilio fiscal del promovente, y cuando este no tenga por ser una empresa extranjera o bien sea una empresa controlada o controladora, la Sala Regional competente será aquella donde se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada que en materia de comercio exterior generalmente serán las Salas Regionales Metropolitanas.

La derogación de la parte relativa al recurso de revocación hace indispensable una interpretación conjunta del Código Fiscal de la Federación con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal con objeto de reglamentar la competencia del Tribunal en materia de comercio exterior y evitar en la medida de lo posible los problemas en su trámite por el vacío legal que se observa con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento administrativo.

2.5. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se infiere del artículo 90 de la Constitución Política que determina con claridad la división de la Administración pública Federal que será dividida en: centralizada y paraestatal, distribuyendo a cada una sus atribuciones y competencia en la referida ley.

El presidente de la República para la mejor atención y solución de los problemas que aquejan a la nación es auxiliado para su mejor desarrollo, por secretarios de Estado, los cuales tienen una función claramente determinada dentro de la Ley Orgánica y con esto evitar la atención de un mismo asunto por dos o más secretarías de Estado con el consecuente retardo en la solución del problema.

La Ley Orgánica tiene dos fines según nos dice el maestro Serra Rojas " a) la primera, subordinar a los funcionarios a un régimen estricto de legalidad; y b) proporcionar a los particulares una garantía de legalidad, con sus correspondientes medios jurídicos para desterrar la arbitrariedad administrativa."¹³ con lo cual se tiene una organización elemental en todo Estado de acuerdo a sus necesidades y problemas, que le indica a cada Secretaría sus obligaciones.

Estas obligaciones, no podrán rebasar lo dispuesto por la Ley, ya que como nos dice el maestro Gabino Fraga "... de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados."¹⁴ lo que remarca la importancia que tiene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que determina el comportamiento de cada Secretaría optimizando el servicio público de cada Secretaría de Estado.

Cada Secretaría de Estado tiene un titular el cual podrá delegar sus responsabilidades en los funcionarios que dependen de él, según lo establece el artículo 16 de la Ley Orgánica, esta delegación de facultades se realizará conforme al reglamento

¹³ Serra, Rojas A. Op. Cit. T.I. p. 540.

¹⁴ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Edic. 31ª. México, 1992, p. 185.

interior de cada Secretaría con objeto de agilizar el trámite de los asuntos, salvo las facultades indelegables de cada Secretario de Estado.

Al tener cada Secretaría de Estado el mismo rango, se entiende que en los secretarios sucede lo mismo teniendo la misma importancia tanto uno como otro, por lo tanto no puede prevalecer jurídicamente una Secretaría sobre otra, según se fundamenta en el artículo 10 de la Ley Orgánica, así mismo serán obligados a prestarse ayuda entre Secretarías cuando se soliciten informes de datos que alguna de ellas desconozca por no estar dentro de sus funciones.

Cada Secretaría tiene, como lo señalamos anteriormente su competencia estricta, más sin embargo en este momento únicamente nos limitaremos a definir las atribuciones en materia de Comercio Exterior que tienen la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en razón del objeto de este trabajo.

En primer término tenemos a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial regulada en el artículo 34 de la Ley Orgánica con sus diversas fracciones, en la primera se establece la obligación de formular y conducir las políticas generales de comercio exterior entre otras.

Por otra parte la fracción quinta le atribuye la facultad de estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, esta atribución se lleva a cabo en estrecha relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que esta emitirá una opinión que será tomada en cuenta para determinar estas políticas.

La anterior descripción nos lleva a considerar que la Secretaría de Comercio es la encargada de establecer y determinar cuotas compensatorias, cuotas de importación y exportación, y origen de mercancías entre otras, es decir, las materias sobre las cuales procede recurso de revocación o en su caso revisión por el superior.

Al proceder el recurso de revocación en asuntos de su injerencia es lógico y por no haber disposición de alguna ley que establezca lo contrario, que sean resueltos por la misma Secretaría de Comercio, pero por un superior jerárquico al que dictó la primera resolución, en razón de que ellos tiene el expediente a la mano, haciendo más rápida la resolución del recurso.

Por su parte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establecen sus atribuciones en el artículo 31 de la Ley Orgánica, que para los fines de este trabajo los podemos resumir en dos, por una parte los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación ya que si bien por disposición de la Ley de Comercio Exterior se consideran aprovechamientos no dejan de ser un ingreso para el gobierno.

Y la segunda, de carácter genérico se refiere a la última fracción que establece como parte de su competencia las demás atribuciones que expresamente le otorgan otras leyes y

reglamentos; por lo tanto, si la Ley de Comercio Exterior le determina competencia a esta Secretaría para un asunto en especial, esta última está obligada a resolver sobre el mismo.

Su atribución se deriva en principio de las cuotas compensatorias ya que si bien no es la encargada de establecerlas, si es la responsable y obligada de recaudar las mismas, ya que esta se calculan y pagan en el momento en que ingresa la mercancía a nuestro país y se paga junto con los otros impuestos a los que esta sujeta la mercancía que se interna en nuestro territorio.

Además de que en sus facultades se encuentra la de otorgar los certificados de origen y controlar los mismos, por las mercancías que se internan al país bajo el amparo de algún certificado que les otorga generalmente un beneficio, pero también puede significar el cobro de una cuota adicional por no reunir algún requisito del origen de la mercancía.

Por lo tanto al intervenir directamente en el cobro de cuotas compensatorias y certificados de origen es razonable y jurídicamente lógico que esta sea encargada de resolver estos asuntos, por que tiene abierto un expediente con los documentos del caso y por lo cual debe de resolver de una forma rápida.

De esta forma tenemos que cada Secretaría de Estado tiene especificados los asuntos de su competencia, los cuales maneja desde un principio llevando de esta manera un control del expediente de que se trata, sin invadir la competencia de otra u otras Secretarías.

2.6. LEY DE COMERCIO EXTERIOR

La Ley de Comercio Exterior esta dividida en nueve títulos de los cuales se relacionan en diversos artículos con el presente trabajo no sólo el último capítulo referente al recurso, ya que en el resto del articulado se le da sustento a los actos administrativos a los cuales se aplicarán sanciones o por el sólo hecho del fin del acto, este causa agravio al particular y será recurrido ante la misma autoridad y en caso de confirmarse en una segunda instancia en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el primer título de las disposiciones generales se establece el objeto de la Ley que es el de regular y promover el comercio exterior, también determina que las disposiciones de esta son de orden público y de aplicación en toda la República mexicana y sin perjuicio de lo que dispongan los tratados o convenios internacionales celebrados por México.

Este mismo título determina que la autoridad encargada de la aplicación de esta ley es el Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaria de Comercio facultada para actuar en

esta materia como anteriormente fue visto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otro lado nos define en su artículo tercero que se debe de entender por cuota compensatoria diciendo que son "aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen." Con esto se evitan discusiones e interpretaciones erróneas de lo que se debe considerar por este concepto facilitando la labor del juzgador.

Con el objeto de evitar confusiones y no aplicar alguna Ley supletoria para establecer el computo de los términos o plazos, con claridad señala como se deben de calcular los plazos determinados en días, es decir, se deben considerar como días hábiles y al referirse a meses o años se entiende a los meses y años calendario.

El título segundo se refiere las facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y las comisiones auxiliares, de las cuales veremos las relacionadas con este trabajo. Tenemos por el Ejecutivo Federal las referentes a regular, restringir o prohibir la exportación e importación de mercancías y su tránsito por nuestro territorio.

Dentro de la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tenemos el tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como lo referente a las investigaciones en materia de prácticas desleales de Comercio Internacional y determinar las cuotas compensatorias que resulten.

Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación, así como determinar los requisitos de mercado del país de origen. De las facultades resumidas no fueron señaladas las principales, sino aquellas donde surge una resolución, que en la medida en que afectan a un particular este puede promover el recurso de revocación y en caso de que se confirmase y si lo considera oportuno, el particular puede optar por acudir a el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En los títulos III y IV se refiere al origen de las mercancías, a los aranceles y las medidas de regulación y restricción no arancelarias, el origen de una mercancía se definirá conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicado en el Diario Oficial.

Las medidas no arancelarias de regulación principalmente se realizan por medio de permisos previos, cupos máximos, marcado de origen, restricciones las que se aplicarán en términos generales cuando se requiera evitar un desequilibrio en la balanza de pagos cuando el producto no tenga marcado en su país de origen, existan restricciones por otros países a mercancías mexicanas de forma unilateral y cuando se pueda ver afectada la seguridad nacional o para la salud pública.

Estas medidas las regulará y determinará la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y si un particular considera afectados sus derechos, puede ejercitar su derecho a defenderse, conforme a los medios de defensas que considere oportuno.

En el título V y VI se establecen las bases para determinar las prácticas desleales de Comercio Internacional y medidas de salvaguarda, estableciendo los conceptos fundamentales y como se determinará la existencia de una práctica desleal de comercio internacional que cause daño a la producción nacional y las medidas de salvaguarda que se tomaran en el caso concreto y como se determinarán las mismas.

El título VII de la Ley establece los procedimientos a seguir cuando se este en presencia de practicas de desleales de comercio internacional o bien se requiera la aplicación de medidas de salvaguarda, durante estos procedimientos se van a presentar resoluciones, de inicio y finales que pueden ser objeto de recurso.

Como ejemplo tenemos la señalada en el artículo 52 fracción III donde establece el desechamiento de la solicitud de inicio de investigación de práctica desleal, la que se considera definitiva, por lo que procede impugnarla solicitando su revocación para poder continuar el trámite.

El título VIII se dedica únicamente a la promoción de las exportaciones, señala cual será el objeto de promover estas y cual será el medio para hacerlo, creando el Premio Nacional de Exportación.

Por último el título IX establece las infracciones, sanciones y recursos, las infracciones señaladas van a ser sancionadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de acuerdo a lo establecido en este apartado y los recursos que van a proceder para revocar esas sanciones, esta última parte derogada por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esta parte es objeto de estudio del capítulo tercero de este trabajo.

2.7. LEYES DE APLICACIÓN SUPLETORIA.

En este apartado únicamente nos referiremos en lo particular a dos leyes que requieran por su naturaleza un apartado común ya que no son la principal legislación aplicable en el la competencia del Tribunal Fiscal y en el recurso previo que se debe de agotar, mas sin embargo, si son de aplicación supletoria, como lo es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las normas de aplicación supletoria se deberán de tomar en cuenta para resolver los problemas que en la práctica llegaran ha surgir respecto de la aplicación de procedimientos o instituciones jurídicas que existan en la Ley aplicable al caso concreto pero que presentan

algunas deficiencias en su regulación o bien no es claro la forma en que se aplicaran y por lo tanto es necesario suplirla para poder resolver de la mejor manera el problema que se presente.

2.7.1 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo por disposición expresa en su artículo segundo que nos dice " Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. " de lo que desprendemos que se aplicará a la Ley de Comercio Exterior ya que al quedar excluida por no considerarse ninguna de sus multas o cuotas que se impongan como resoluciones que determinen contribuciones o sus accesorios y no esta especificada como una excepción especial, debemos razonar que si le es aplicable.

Luego entonces al ser aplicable a la Ley de Comercio Exterior tenemos el artículo segundo transitorio que establece la derogación de todas las disposiciones que se opongan a lo que establece esta, y en especial lo referente a los recursos administrativos de cada ley, por lo tanto se deroga el recurso de revocación de la mencionada Ley de Comercio Exterior.

Debemos entender entonces que esta ley será supletoria respecto a los otros procedimientos administrativos establecidos dentro de la Ley de Comercio Exterior distintos del recurso de revocación, ya que como vimos este quedo derogado y por lo tanto no es norma supletoria, sino todo lo contrario, es decir, su aplicación es obligatoria para poder recurrir las resoluciones que se dicten en cumplimiento a lo dispuesto por la referida Ley de Comercio.

2.7.2. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Este ordenamiento jurídico no tiene una aplicación exacta y precisa dentro del Código Fiscal de la Federación y la Ley de Comercio Exterior y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ya que en estos casos se aplicará en las insuficiencias que se presenten en la regulación de los diversos procedimientos que son reglamentados por estas.

Es significativo el criterio que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación sostenido respecto de la aplicación de esta norma jurídica para resolver los asuntos sometidos a su consideración en su tesis aislada nos dice:

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.-
SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES.-** El Código Federal de

Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto el hecho de si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado. (20)

REVISION. no. 1349/86.- Remeta en sesión de 15 de marzo de 1989, por mayoría de 7 votos y 1 parcialmente en contra.- Magistrada Ponente: Silvia E. Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofia Sepúlveda Carmona. RTFF 3ª. Epoca, Año II, No. 15, Marzo 1989, Pag. 18.

Sin embargo la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles no significa que en la menor oportunidad que tenga el juzgador o alguna de las partes pretenda que se aplique una norma jurídica respecto de un procedimiento o institución jurídica no regulada por la Ley de aplicable al asunto donde se pretende hacer válida para bien de uno y perjuicio de otro, de ahí que el Tribunal Fiscal de la Federación haya sostenido en una tesis aislada lo siguiente:

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- LIMITES DE SU APLICACION SUPLETORIA.- La aplicación supletoria de tal ordenamiento tiene sus limitaciones, porque como lo ha expresado esta Sala Superior en diversos casos, ese Código es aplicable a falta de norma expresa tratándose de los procedimientos administrativos que se tramiten ante las autoridades federales salvo que la Ley especial disponga expresamente lo contrario; tal supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos, como son, entre otros, el que no se introduzcan figuras jurídicas que la Ley especial no contempla; que no se desnaturalice o contravenga la finalidad de las normas del ordenamiento legal

respecto del cual pretende aplicarse supletoriamente; o bien cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal tal como lo dispone el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación. (31)

REVISION.-3159/86 Resuelta en sesión de 18 de abril de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Yolanda Vergara Peralta. RTFF 3ª Epoca, Año II, No. 16, abril 1989, pag. 27

Como vemos la aplicación supletoria de una norma debe de tener un limite definido, el cual se puede delimitar precisamente atendiendo a la finalidad que tiene la aplicación supletoria de alguna norma jurídica que es la de subsanar las deficiencias que presente la ley aplicable al caso concreto.

Las deficiencias que se presenten en una ley especial únicamente se deben subsanar cuando se refieran a normas o partes de un procedimiento establecido y que no sea de clara y sencilla aplicación para lo cual se utilizarán los preceptos de la Ley supletoria que hagan más fácil la aplicación de la institución jurídica o procedimiento establecido en la misma.

La aplicación de una Ley supletoria no se debe de hacer con el objeto de establecer procedimientos o instituciones jurídicas no establecidas en la ley especial, ya que tal aplicación sería en la práctica adquirir la investidura del poder legislativo por un órgano de la Administración Pública Federal contraviniendo con esto las garantías consagradas en la Constitución Política.

Lo anterior nos llevaría a beneficiar a una de las partes y perjudicar a otra violando en perjuicio de alguna de ellas la seguridad jurídica que tienen y no obstante poder reparar ese daño ocasionado mediante el juicio de amparo o el recurso de revisión se dilataría la impartición de justicia, violando otro principio constitucional.

Por lo cual este Código Federal en la práctica se aplica cuando en un procedimiento hay que desahogar o valorar alguna prueba cuyas reglas para su trámite no están especificadas en la ley respectiva y para subsanar esa deficiencia se aplica este, fuera de estos casos la aplicación supletoria del código es de forma esporádica.

CAPITULO III

AUTORIDADES COMPETENTES PARA EMITIR

LAS RESOLUCIONES IMPUGNABLES

3.1. DE LA COMPETENCIA

El estudio de la competencia nos lleva por diversos caminos dentro del derecho mexicano, ya que la competencia no es un elemento exclusivo a la actividad jurisdiccional sino que es inherente a toda autoridad del estado, como se infiere del artículo 16 constitucional al establecer que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente."

Un primer concepto de competencia nos dice Quintana Valtierra es "la suma de facultades que la ley otorga para ejercer ciertas atribuciones"¹⁵ este concepto es muy amplio y se refiere a toda autoridad por su parte Delgadillo nos dice que "es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo"¹⁶ en este último concepto se circunscribe al órgano administrativo olvidándose concretamente del Poder Judicial el cual tiene competencia y se le otorga expresamente por la ley, razón por la cual decimos que la competencia es muy amplia.

En ese sentido para su mejor comprensión y estudio Gómez Lara la divide en dos partes, nos dice que la competencia se puede entender en *sentido lato* y en *sentido estricto* respecto al primero nos dice que es "el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones"¹⁷ este concepto nos parece el más completo y apropiado para definir la competencia ya que nos muestra los elementos necesarios para identificarla.

Como lo es, en primer término la persona a quien se refieren estas atribuciones, es decir, el órgano de autoridad a quien se le limitan sus actuaciones dentro de un ámbito o campo de actividad y como un segundo elemento igual de importante, es el que dentro de esa esfera de atribuciones solo las puede desempeñar válidamente aquellas que tiene señaladas, esto significa que las facultades le deben de ser asignadas por una ley

¹⁵ Quintana Valtierra, J. y Rojas Yañez, J. "Derecho Tributario Mexicano" Ed. Trillas. México. 1994. p. 79

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto. "Principios de Derecho Tributario" Edic. 3ª Ed. Limusa. México 1992. p.79

¹⁷ Gómez Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso" Edic. 8ª. Ed. Harla. México, 1990. p. 174

expresamente y bajo las cuales ejercerán sus funciones no teniendo la posibilidad de ignorarlas o bien extralimitarse en el uso de las mismas.

En *sentido estricto*, nos dice, se constriñe al ámbito jurisdiccional y nos expresa citando a De Pina Vara que es " en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender un determinado asunto " ¹⁸ esta acepción es de importancia para nosotros debido a que determina la capacidad que tiene un órgano dedicado a la impartición de justicia tanto dentro del Poder Judicial como de un tribunal administrativo, que jurídica y formalmente pertenece al Poder Ejecutivo pero materialmente realizan funciones jurisdiccionales.

En determinados momentos se llega al extremo de pretender manejar los términos jurídicos de jurisdicción y competencia como sinónimos, debido a esto mencionaremos la distinción que existe entre ellos, la cual básicamente radica en que el primero es una función soberana e inherente al estado en tanto que la segunda es el límite o ámbito de validez de esta.

Siguiendo con la competencia entendida en *sentido estricto* tenemos que esta a su vez, nos dice el maestro Gómez Lara, se puede dividir en dos partes para facilitar su estudio ya que otros autores no plantean esta división de la competencia y lo tienen como parte de la misma; estas son : la competencia objetiva y la competencia subjetiva.

La competencia objetiva " se refiere al órgano jurisdiccional, con abstracción de quien sea su titular en un momento determinado. En cambio, la competencia subjetiva no alude a dicho órgano jurisdiccional sino a su titular, a la persona o a las personas físicas encargadas del ... desempeño de las funciones del órgano. " ¹⁹ es decir, la primera se refiere a la institución establecida en ley, en tanto la segunda, alude al sujeto que funge como titular en esa institución.

Dentro del primero tenemos la competencia por territorio, materia, grado, cuantía, turno y prevención, los cuales se refieren a lo siguiente:

El criterio tomado respecto a la competencia en razón de territorio se manifiesta en la división del país en zonas de acuerdo a las cargas de trabajo, circunstancias y factores geográficos, demográficos, económicos y sociales; todos ellos determinan que el territorio nacional se divida para una mejor impartición de justicia, acatando a la Constitución Política en su objeto de justicia pronta y expedita.

Así tenemos que el Poder Judicial se divide en circuitos, a su vez los Estados de la República tienen su propia distribución en distritos judiciales y en el caso del Tribunal Fiscal se divide en once regiones con objeto de acercarse las partes, atendiendo los criterios que él establece para determinarla, como anteriormente fue visto.

¹⁸ Op. Cit. Gómez Lara, C. p. 174

¹⁹ *Ibid.* p. 175

El siguiente de los criterios es la competencia en razón de la materia, esta se deriva del avance, complejidad y especialización que nuestra sociedad tiene, lo que conlleva una necesidad de dividir el trabajo jurisdiccional para su mejor desarrollo, dándose la primera división en lo civil y lo penal, para luego dependiendo de la importancia y cantidad de asuntos que se llevan, seguir subdividiéndose y de esta forma comienzan a surgir los tribunales del trabajo, agrarios, electorales, los administrativos, fiscales, etc.

Respecto al Tribunal Fiscal de la Federación su competencia no se limita a los asuntos relacionados directamente con la materia fiscal, sino que dada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación su competencia se refiere a prácticamente toda la rama administrativa que se contempla dentro de la legislación mexicana para que conozca y resuelva de esos asuntos.

La competencia en razón de grado, atiende principalmente a la existencia dentro del órgano jurisdiccional de distintas jerarquías, al inferior se le conoce como primera instancia donde originalmente se presenta para su tramitación y posteriormente, siguiendo las etapas del proceso, en una segunda instancia o segundo grado resuelve apelaciones o bien en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación puede atraer un asunto para resolverlo en forma definitiva.

En este espacio es prudente hacer algunas precisiones respecto a la jerarquía entendida como un vínculo que une a una institución dándole una relación de dependencia, y que su competencia material sea la misma; por lo tanto el órgano superior tendrá sobre el inferior distintos poderes como lo es la vigilancia, supervisión, y principalmente el poder resolver los conflictos de competencia entre sus inferiores, entre otras atribuciones.

En los distintos procesos que hay dentro del derecho mexicano generalmente un órgano que desempeña funciones de primer grado no puede conocer de los asuntos que resuelva el de segundo grado, salvo en el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación donde las Salas Regionales pueden conocer de algunos asuntos que debería resolver la Sala Superior, con la excepción del recurso de apelación.

El siguiente criterio es la competencia en razón de la importancia del asunto o por su cuantía, este se relaciona con el anterior criterio ya que también es necesaria la existencia de distintos grados jerárquicos dentro de la institución para que se pueda presentar este criterio, consistente en el monto económico del asunto o bien respecto a la trascendencia que tenga el asunto para el órgano superior.

Por lo que generalmente el órgano inferior deberá de informarle, cuando en alguno de sus asuntos se presenten los anteriores supuestos al órgano superior, para que este sea el competente para conocer y resolver el asunto sometido a su consideración, de

conformidad con la legislación aplicable al caso concreto, no siendo a voluntad del órgano superior cuando le es conveniente resolver un determinado asunto.

La cuantía en el asunto se considera por el monto total del asunto en litigio que dentro del Tribunal Fiscal de la Federación es al momento de ingresar la demanda con la resolución impugnada donde se obtiene la cuantía y la importancia la califica la Sala Superior en voz del Presidente del Tribunal.

El siguiente criterio de competencia es en razón del turno, nos dice Gómez Lara que se puede entender como "... un fenómeno de afinación de la competencia que se presenta cuando en el mismo lugar, ... existen dos o más jueces que tienen la misma competencia tanto por materia como por territorio, grado o cuantía."²⁰

Es decir este criterio pretende dividir el trabajo que tienen los tribunales con la misma competencia de forma equitativa y principalmente evitar que los promoventes seleccionen al tribunal que tenga el criterio que más se hace que a sus intereses o bien donde tiene conocidos que puedan influir en el litigio, para que se pueda dividir el número de asuntos es necesario la existencia de una oficialía de partes común donde se concentre el trabajo y luego distribuir equitativamente los asuntos que ingresaron al tribunal en un determinado día.

El último criterio para determinar la competencia es en razón de la prevención, este criterio al igual que el anterior también es un afinador de la competencia, este se aplica cuando hay dos o más tribunales con la misma competencia en sus distintos criterios, por lo que el tribunal que conozca primero del asunto ejercerá la competencia excluyendo de esta manera a los restantes.

En este criterio se aplica un principio jurídico que indica " que el que es primero en tiempo es primero en derecho ",²¹ lo que significa que donde se promueva primero es donde se radicará el asunto, este criterio no se aplica en el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El siguiente criterio a estudiar es la competencia subjetiva que se divide en los criterios que se pueden entender como tres figuras procesales que pueden darse respecto de la competencia y son las siguientes impedimento, excusa y recusación que sucintamente se refieren a lo siguiente :

Estos tres criterios como ya se vio se relacionan directamente con la persona titular del órgano encargado de la administración de justicia el primero es el impedimento que se refiere a los diversos motivos o razones que de hecho o de derecho hacen pensar que el juzgador puede actuar y emitir sus resoluciones de forma parcial en favor de alguna de las partes, estos vínculos se pueden presentar por enemistad, amistad,

²⁰ Ibid. p. 179

²¹ Ibid. p. 180

parentesco, etc. lo que al final del proceso podrá determinar que se favorezca o perjudique a cualquiera de las partes.

Respecto a la excusa, esta se presenta cuando el titular del órgano jurisdiccional tiene algún impedimento para conocer de un determinado asunto y en consecuencia del mismo conforme a la ley el juzgador por voluntad propia deja de conocer del expediente haciendo esto del conocimiento de su superior jerárquico para que este decida a quien se le va a turnar el asunto.

Finalmente se presenta la recusación que procederá cuando un juez esta impedido para conocer de un asunto, más sin embargo por no saber o aún sabiendo de ese impedimento no se excusa, por lo tanto la parte afectada puede ocurrir ante el superior jerárquico del juzgador, para que después de calificar la recusación, le ordene al inferior que deje de conocer el asunto y lo remita ante el que designe.

3.2 TIPOS DE AUTORIDAD

Las autoridades en materia de comercio exterior pueden determinarse que son dos, las cuales tienen sus funciones específicas de acuerdo a las atribuciones de cada una de ellas que tienen establecidas en la Ley de Comercio Exterior, pero para una mejor comprensión veremos primero el concepto genérico de autoridad para obtener sus elementos y con base en ellos delimitar las funciones de las mismas tratándose de la materia de comercio exterior.

La autoridad nos dice Quintana Valtierra " es la representación material del estado y del concepto subjetivo de poder, significa que dicho ente público esta revestido legalmente por una ley que le da la condición necesaria y suficiente para exigir esa obediencia..."²²

Por su parte, Ignacio Burgoa nos dice que autoridad " es aquel órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa."²³

De los dos conceptos de autoridad que tenemos podemos obtener los principales elementos del mismo, con el objeto de obtener las autoridades que ejercerán en materia de comercio exterior.

²² Op. Cit. Quintana Valtierra, J. p. 79

²³ Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo. Edic. 30 Ed. Porrúa, México 1992. p. 190

Así tenemos que el primer elemento a considerar es el que la autoridad tenga establecidas sus atribuciones en ley, la cual para nuestra materia las debe tener establecidas en la Ley de Comercio Exterior y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que tienen limitado su campo de acción y con la obligación de acatar esas normas y en uso de esas facultades hacer exigibles cuando así se requiera las obligaciones a los gobernados.

El segundo elemento que podemos desprender de estos conceptos es que funcionan con el carácter de órgano estatal, es decir, con la representación del gobierno ejerciendo facultades específicas de decisión o en su caso de ejecución, esto quiere decir que quien tiene un poder para tomar decisiones o resoluciones que afecten al particular por un lado y por otro la ejecución o aplicación de esas decisiones con lo cual el gobernado vera objetivamente afectados sus derechos.

Como consecuencia lógica del anterior elemento el ejercicio de las atribuciones de decisión o ejecución trae aparejada la creación, modificación o extinción del estado jurídico del gobernado, lo que se puede reflejar en situaciones de hecho o de derecho para las cuales la autoridad tienen la atribución de hacerlos imperativos, es decir, el poder de exigir su cumplimiento al particular, claro siempre y cuando se reúnan los requisitos necesarios para adquirir esa exigibilidad.

Al traer los elementos objetivos para poder ubicar las autoridades administrativas que tienen injerencia en materia de Comercio Exterior las veremos a la luz de la Ley de Comercio Exterior a que Secretarios de Estado le confieren poder para actuar ante los gobernados.

En principio la Ley de Comercio Exterior en el artículo cuarto le establece ciertas facultades al Ejecutivo Federal, es decir, son atribuciones inherentes al Presidente de la República en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal y en razón de que en otros artículos le establece facultades expresas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que debemos entender que estas le están reservadas al titular del Ejecutivo.

Entre las atribuciones del Ejecutivo Federal que pueden dar lugar a controversias susceptibles de ser recurridas por los medios adecuados tenemos a las referentes a crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles; regular, restringir, o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías cuando lo estime urgente; y establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional.

Las anteriores atribuciones las ejercerá en uso del poder de decisión que tiene para ordenar las medidas que se deban de tomar con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación y aplicación de la Ley de Comercio Exterior.

Respecto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se le establecen diversas facultades que deberá hacer valer con fundamento en la Ley de Comercio Exterior, las cuales se consideran facultades de decisión que no puede delegar a otras dependencias por ser ella la encargada de darles el trámite correspondiente e inclusive tendrá la coordinación de diversas dependencias del Estado cuando el asunto requiera la colaboración de distintas Secretarías de Estado en el trámite de un asunto específicamente determinado.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene establecidas claramente en el artículo quinto de la Ley de Comercio Exterior diversas facultades de las cuales a nuestra consideración las que presentaran mayores controversias las cuales serán impugnables por los medios de defensa adecuados serán las siguientes:

- a) Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda.
- b) Establecer reglas de origen.
- c) Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación.
- d) Establecer los requisitos de mercado de país de origen.
- e) Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.
- f) Estudiar, proyectar, establecer y modificar, medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías.

Todas estas atribuciones redundan en la determinación y emisión de algún tipo de resolución que puede afectar al particular el cual puede ejercer los medios de defensa que considere oportuno agotar en la inteligencia de que estos no son todas las materias específicas donde puede haber resolución, sino que hay otras que no se mencionan por no ser tan importantes.

Como lo hemos visto el Poder Ejecutivo en la persona del Presidente de la República y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tienen facultades de las que se consideran ordenadoras o de decisión, ya que son estas las que toman las decisiones para que posteriormente otras las ejecuten.

Así tenemos que la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de hacer cumplir las resoluciones de las anteriores autoridades o en su caso de ejecutarlas las que tengan esa característica le corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de sus administraciones correspondientes, las cuales de ninguna forma pueden evadir esta responsabilidad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá específicamente las atribuciones que le confieren los artículos 11 y 65 de la Ley de Comercio Exterior los cuales le confieren lo siguiente:

- a) Vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.
- b) Procederá el cobro de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas

Aunadas a las anteriores tenemos las multas administrativas que se apliquen con fundamento en la Ley de Comercio Exterior y que el sancionado no pague se le turnarán a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Administración Regional que le corresponda para que proceda a su ejecución en forma coercitiva.

Por lo tanto debemos de concluir que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene el carácter de autoridad ordenadora, es decir, es la que determina que es lo que se debe de hacer; en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el carácter de autoridad ejecutora ya que sus funciones se limitan a vigilar el cumplimiento y en su caso ejecutar las decisiones de la primera y sobre las cuales no puede tomar determinación alguna con el propósito de modificar el acto por el cual se ordena cumplir determinado cobro.

Cada una de estas autoridades en los términos de las leyes aplicables al caso específico también tienen la obligación de tramitar y resolver los recursos que le sean promovidos.

Por su parte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en los términos del anterior artículo esta obligada por la ley a resolver el resto de los recursos que los particulares promuevan en materia de comercio exterior no obstante que por el momento no sea aplicado.

Ahora bien como lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el recurso de revisión al promoverse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado; se debe de entender que en lo fundamental no se modifica el carácter de autoridad que tiene la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que ambos van a resolver los asuntos que iniciaron dictando una resolución.

No obstante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al no haber ordenado el cobro de cuotas compensatorias, el establecimiento del certificado de origen, si participará activamente en el cobro de las mismas o en la vigilancia de los otros para un cabal cumplimiento de las segundas con lo cual sus funcionarios emitirán diversa resoluciones las cuales se impugnarán ante el superior jerárquico de la autoridad que lo dictó.

3.3 RECURSOS ORDINARIOS

En este punto veremos el recurso que procede agotar antes de recurrir ante el Tribunal Fiscal lo cual va depender del criterio que adopte el particular y la autoridad respecto de las dos posibles opciones que se tienen para ejercitar, las cuales analizaremos individualmente por su importancia.

Primero veremos la procedencia del recurso de Revocación que establece el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, el cual a juicio de algunas autores se encuentra vigente como se desprende de la ponencia del Magistrado Rafael Ibarra Gil en la Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación que nos dice al respecto " Se establece el recurso administrativo de revocación de agotamiento obligatorio, si posteriormente desea intentarse el juicio de nulidad "24 por lo que siguiendo su criterio e interpretado a " contrario sensu " no se debe promover el recurso de revisión, sino agotar primero el recurso de revocación y posteriormente se debe recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación con las sanciones que ocasionaría no hacerlo así.

Por su parte Urbina Nanadayapa tiene su criterio en el mismo sentido de promover el recurso de revocación, esto no obstante que su libro se termina de imprimir en marzo de 1995, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo data del 4 de agosto de 1994, por lo consiguiente pudo haber realizado las precisiones pertinentes y no lo hizo y dice en lo conducente que " existen dos autoridades ante las cuales se puede interponer el recurso de revocación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "25 con lo cual vemos que incluso delimita las dos autoridades ante quien se pueda promover el mismo.

Pero no obstante que los estudiosos del derecho se inclinan por un criterio, para el cual tengan los suficientes argumentos que lo consideren válido o inválido, el Legislador debe de conocer que leyes se encuentran vigentes y cuales ya han perdido su vigencia, por este motivo consideramos que el legislador cometió dos graves errores o bien, cosa que sería peor, el tener dos ordenamientos contradictorios pero vigentes, cosa que nos representa una grave problemática en la realidad, que se traduce en una inseguridad jurídica para el particular.

Lo anterior se sustenta ya que en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se deja en el artículo once, que nos habla sobre la competencia del mismo Tribunal en la fracción XI donde establece " los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior " y mas adelante en el artículo 20 de la misma

²⁴ García Padilla, Miguel A. El Procedimiento Contencioso Administrativo. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1996. p.183.

²⁵ Orendain Kunhardt, I. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ed. Themis. México 1994. p. 55

Ley que habla sobre la competencia de las secciones de la Sala Superior en su fracción I inciso A) que nos dice " Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior ".

Esto trae como consecuencia que la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que entro en vigor el primero de enero de 1996, tenga desde su nacimiento errores que posteriormente tendrán que ser corregidos para hacerla concordante con la legislación vigente.

En la práctica representa un grave problema que puede llegar a crear conflictos innecesarios al particular ya que en muchas ocasiones las empresas no contratan licenciados en derecho para realizar la defensa de sus intereses, sino que el contador público de la empresa o al despacho quien les lleva su contabilidad le encargan la solución de sus problemas jurídicos, a los cuales no están obligados a conocer la ley aplicable al caso concreto, como si lo está el abogado.

Esperemos que el legislador reconsidere su criterio y corrija esta deficiencias que en vez de ayudar al particular le crea más problemas, porque ahora se preguntan los particulares ¿Cuál es la ley aplicable ? y la autoridad en un acto de superioridad puede decir que la opción que ejercito el particular no es la correcta sino la otra para posteriormente acudir a los tribunales federales con el propósito de que sean ellos quienes decidan ante este conflicto cual es la ley que debe subsistir.

Con todo el tiempo que se puede llevar el procedimiento anterior antes de entrar realmente a estudiar las pretensiones del particular, llegamos a la conclusión de que las cosas buenas que se habían realizado para darle seguridad y prontitud a los procedimientos internos en el trámite del recurso de revocación y en el juicio de nulidad se vienen abajo con esto, por lo cual las grandes empresas al ver la problemática que se les puede llegar a presentar van a preferir optar por los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias.

La problemática aún no se presenta con toda su fuerza ya que se tiene el tercer transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo donde dice que " En los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta ley " lo que permite al particular que en los asuntos en trámite utilizar la Ley de Comercio Exterior, pero ¿ que va a suceder con los procedimientos que se inicien con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente ? esperemos que el legislador resuelva pronto y satisfactoriamente la problemática actual.

Ahora veremos la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para lo cual comenzaremos por el artículo segundo transitorio que establece " se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas

por este ordenamiento. " lo cual nos lleva directamente a la derogación de todos los recursos administrativos, que se encuentran establecidos en las leyes administrativas a las cuales se les aplica esta ley.

Si consideramos lo establecido por el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior donde nos dice, que las cuotas compensatorias se consideran como " aprovechamientos " en los términos del artículo tercero del Código Fiscal de la Federación y por lo tanto no entran dentro del concepto de contribuciones y sus accesorios, y que el resto de los conceptos que maneja la Ley de Comercio Exterior no encajan dentro de ninguna contribución, sino son cuestiones totalmente de actos administrativos sin nada que lo relacione con las contribuciones.

Luego tenemos las excepciones a las cuales no se les va a aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en su artículo primero nos dice, que la materia fiscal esta excluida, pero solamente aquella que comprende a las contribuciones y sus accesorios directamente, por lo cual, como lo vimos en el párrafo anterior las cuotas compensatorias al ser aprovechamientos ya no forman parte de las excepciones a la aplicación de esta ley y como consecuencia se les aplica, al igual que las restantes resoluciones que se dicten en materia de comercio exterior e incluso las resoluciones que sean dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la Ley de Comercio Exterior.

Coincidimos en la postura del Magistrado de la Sala Superior García Cáceres que, nos dice, al respecto " que esta interpretación no sea aceptada ni por las autoridades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ni por los tribunales competentes y es de esperarse que en un futuro próximo se harán las reformas legales necesarias para dejar establecida con mayor claridad su calidad de materia autónoma respecto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. "26

Por lo que consideramos que es urgente una reforma que establezca clara y definitivamente la aplicación de la Ley de Comercio Exterior por ser mas adecuado en la vida práctica de nuestro país.

Con motivo de la problemática que hemos analizado sobre la aplicación de los recursos de revisión y revocación debemos analizar a grandes rasgos el procedimiento de cada uno de ellos para visualizar mejor las diferencias entre uno y otro, y determinar el porque debe prevalecer el recurso de revocación establecido en la Ley de Comercio Exterior sobre el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²⁶ Op. Cit. García Padilla, Miguel A. p. 200

3.4. DEL RECURSO DE REVISION

Este recurso se encuentra regulado en los artículos 83 al 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siendo también aplicable en lo conducente el artículo segundo de la misma que establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles cuando sea esto procedente, es decir, no podrá aplicarse en el punto donde se oponga a las disposiciones reguladas.

Al respecto nos dice Emilio Margain que se pueden aplicar dos reglas respecto de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en la materia administrativa y estas son:

" a) Sólo podrá aplicarse supletoriamente, con respecto a las disposiciones del ordenamiento administrativo o el Código Fiscal de la Federación en vigor, cuando expresamente esté prevista esta aplicación, o

b) No existe norma expresa, siempre y cuando esa aplicación supletoria no sea contraria a los principios del derecho administrativo o del derecho tributario."²⁷

Consideramos que el Código Federal de Procedimientos Civiles si tendrá una amplia aplicación en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por su escueta regulación, sobre todo en la parte relativa a las pruebas, las omisiones deberán de subsanarse con el mencionado código.

En principio establece el artículo 83 cuando procede promover el recurso de revisión el cual se puede presentar en alguno de los siguientes supuestos, actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o bien resuelvan un expediente.

También establece la posibilidad de optar por agotar el recurso de revisión o ejercitar las vías judiciales correspondientes, lo que nos lleva a perder el objeto del recurso que es no cargar con trabajo al Poder Judicial Federal si la autoridad administrativa puede solucionar el asunto, esta optatividad incluso limita la defensa ante el Tribunal Fiscal de la Federación ya que el promover directamente ante el Poder Judicial, se imposibilita al Tribunal Fiscal para actuar, porque sería improcedente el juicio que se promoviera.

El artículo 84 establece una regla especial de utilidad para darle prontitud al trámite de los procedimientos administrativos, ya que dice respecto de la oposición a los

²⁷ Margain, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad. Ed. Porrúa. 5o ed. México, 1995. p. 175

actos de trámite se deberán alegar durante el mismo procedimiento, no obstante que la consideración se hará hasta el momento en que se dicte la resolución definitiva, y en caso de que no se consideren en la misma, al momento de impugnar esa resolución se harán valer esas consideraciones.

El plazo para interponer el recurso de revisión es de quince días hábiles, los cuales se contarán a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto que se reclame.

Este término es muy breve para la materia de comercio exterior, principalmente por la clase de pruebas que se tienen que recabar, y no obstante esto, va en contra de lo estipulado en el artículo 1904 dándose el término para impugnar ante la autoridad interna no correrá sino hasta que haya concluido el término para solicitar la integración de un panel.

La que no pone en duda como se va proceder, aunado a lo anterior únicamente como comentario adicional, de esta reforma no se le dio comunicación a Estados Unidos y Canadá por afectarles esta resolución como lo establece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por lo que puede ser una causal para denunciar al mismo tratado por parte de las otras naciones.

El escrito con el cual se promueva el recurso deberá de presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y contendrá los siguiente elementos según el artículo 86 de esta ley:

- a) El órgano administrativo ante quien se dirige.
- b) Nombre del promovente, es decir, quien impugna así como su domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) Nombre del tercero perjudicado, debiendo señalar también su domicilio donde puede ser notificado.
- d) El acto impugnado, así como la fecha de su notificación, o bien la fecha de cuando tuvo conocimiento del mismo.
- e) Los agravios que se le causen.

Así mismo a su escrito le deberá de agregar lo siguiente:

- I. Copia de la resolución o acto impugnado, como de la constancia de notificación del mismo.
- II. Tratándose de la negativa ficta, el escrito o instancia no resuelta, o sobre la cual no se tomo ninguna resolución.
- III. Los documentos con que acredite la personalidad con que promueve cuando no promueva en nombre propio o se trate de personas morales.
- IV Las pruebas que ofrezca y tengan relación directa e inmediata con el acto impugnado.

El recurso será resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, aquí se presenta una problemática muy especial respecto de algunas resoluciones que como ya se vio son facultad exclusiva del Ejecutivo Federal las cuales descargan en el Secretario de Estado, en este caso del de Comercio y Fomento Industrial y si bien algunos se toman por acuerdo con el mismo, otros no, por lo que la resolución al recurso la tiene que hacer el mismo Presidente de la República, sin poder delegar esta función ya que él y nadie más es el superior de un Secretario de Estado.

Al promover su recurso de revisión el recurrente podrá si lo considera oportuno promover también la suspensión a la ejecución del acto impugnado siempre que reúna los requisitos de solicitarlo, que sea procedente el recurso, no sea en perjuicio del interés social o contravengan disposiciones de orden público, no se ocasionen daños a terceros, y tratándose de multas, que sean garantizadas en términos del Código Fiscal de la Federación como ya lo vimos anteriormente.

La autoridad cuando le sea promovida la suspensión a la ejecución deberá resolver si la otorga o la niega en un término de 5 días de lo contrario se entenderá que lo otorgado, cosa que beneficia al particular momentáneamente, ya que la autoridad se puede tardar demasiado y con esta disposición ya no hay que esperar a que se resuelva sobre la suspensión.

Como todo recurso el artículo 88 establece las causas por las cuales se deberá tener por no interpuesto o desecharlo de plano y son las siguientes:

- a) Que se presente fuera del plazo, es una sanción lógica por no presentarlo en tiempo.
- b) No se acompañe la documentación con que acredite su personalidad, ya que no se tendría la certeza de la persona que promueve si tiene personalidad o no pero esto más bien debe de aplicarse un requerimiento y no desecharlo de entrada.
- c) No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, con la oportunidad de firmarlo antes de que fenezca el plazo, muy lógico ya que la firma es la expresión de voluntad y si no lo firma no hay certeza de querer promover.

Por su parte el artículo 89 establece las causas por las cuales el recurso es improcedente y por lo tanto se tiene que desechar señalando los siguientes:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y

V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Siguiendo una técnica legislativa luego de las improcedencias vienen las causas de sobreseimiento del recurso de revisión en el artículo 90 que son:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso.
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo solo afecta a su persona.
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo.
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Una vez que la autoridad tiene el recurso en sus manos esta en posibilidad de poder resolver el mismo, de acuerdo a lo que establece el artículo 91 el cual nos dice que al resolver el recurso puede tomar las siguientes determinaciones:

- a) Desecharlo por improcedente o bien sobreseerlo, esto con fundamento en el artículo 89 y 90.
- b) Confirmar el acto impugnado, es decir se declara la validez del acto recurrido.
- c) Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto recurrido o bien revocarlo total o parcialmente según sea el caso concreto.
- d) Modificar u ordenar la modificación del acto recurrido o dicta u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

El beneficio que tiene el particular es que una vez resuelto su recurso en el caso de que sea en sentido favorable, la autoridad no va poder a su vez impugnar esa resolución, sino que la tendrá que acatar, ya que la resolución debe expresar con toda claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial.

Estos supuestos por los cuales se tiene que resolver el recurso de revisión, no le afectan a las resoluciones que se dicten en materia de comercio exterior ya que en general son similares a las resoluciones que se tomarán en el recurso de revocación.

Sin embargo cuando el particular no impugne expresamente alguna parte del acto administrativo, la autoridad no puede revocarla o modificarla de oficio al resolver el recurso de revisión promovido.

En el artículo 92 se consignan los elementos que debe contener la resolución que se emita y las consideraciones que deben analizar, cuando la autoridad deba actuar de oficio en beneficio del recurrente.

El recurso se fundará en derecho, cuestión que es innegable y debería examinar todos los agravios que se hagan valer, estando en posibilidad la autoridad de invocar hechos notorios cuando lo estime oportuno, hasta que un agravio sea fundado para desvirtuar la validez del acto recurrido y por la que ya no será necesario estudiar los restantes agravios.

Al darle la oportunidad a la autoridad de que estudie solo un agravio, esta puede decretar fundado uno que sea por violación al procedimiento y se repondrá el procedimiento, mejorando la fundamentación y motivación del acto a reponerse apoyándose con los argumentos que hizo valer al particular en su recurso, por lo que considero se deben analizar los agravios en cuanto al fondo del asunto para evitar este tipo de situaciones, que tienen como consecuencia alargar la solución del conflicto por más tiempo del necesario y en muchos casos se prestan a malas interpretaciones e inclusive a la corrupción por parte del funcionario.

Ese mismo artículo señala una facultad de la autoridad en beneficio del particular, que es el de corregir errores en la cita de preceptos legales dentro de los agravios y examinar en su conjunto el recurso promovido para resolver la cuestión efectivamente planteada, no obstante que los agravios sean insuficientes, para lo cual razonará debidamente el porque considero que existió una ilegalidad manifiesta, y debe tener cuidado de no cambiar los hechos expresados en el recurso.

En ocasiones la resolución al recurso será para determinados efectos, como pueden ser el de iniciar un procedimiento o emitir un determinado acto entre otros, para lo cual la autoridad contará con un plazo de cuatro meses.

La suplencia de la deficiencia de la queja es un acierto de este recurso ya que no todos los que promueven tienen los conocimientos o los recursos para contratar los servicios de un profesional del derecho con lo cual se benefician muchos particulares, principalmente los pequeños comerciantes.

La figura de la negativa ficta establecida como recurrible en el recurso de revisión, le da seguridad jurídica al particular en cuanto a que la autoridad tiene un término para emitir una resolución a la petición del particular, que es de cuatro meses según el artículo 17 de esta ley.

Transcurrido el cual, el particular puede seguir esperando que le conteste o bien inmediatamente promover el recurso de revisión alegando la negativa ficta, esta figura puede representar una ventaja en materia de comercio exterior, no obstante el tiempo que representan los cuatro meses de espera.

El artículo 95 regula lo que se puede considerar una revisión de oficio, cuando sin recurso previo o mediante una petición de aclaración presentada ante la autoridad, esta se percata de un error manifiesto en la emisión del acto, subsanando ese error, sin que esto constituya un recurso y por lo tanto no se interrumpe el plazo para promover algún medio de defensa, ni la ejecución del acto.

En el último artículo se regula una especie de prueba superviniente que se presenta cuando se tenga conocimiento de nuevos hechos o documentos que no abren en el expediente derivado del acto recurrido y se tengan que valorar para beneficio del recurrente, para lo cual se les dará a conocer a los interesados esos documentos para que en un término de 5 a 10 días expresen lo que a su derecho convenga y hace la aclaración para no dejar dudas de que si esos documentos o hechos pudieron ser alegados o presentados durante el procedimiento y no se hicieron no se tomarán en cuenta para resolver el recurso de revisión.

3.5 DEL RECURSO DE REVOCACION

Este recurso de revocación tiene lo que se puede considerar un trámite general como lo establece el artículo 95 en su segundo párrafo de la Ley de Comercio Exterior donde establece que el recurso se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y además establece que es forzoso su agotamiento para posteriormente poder ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación promoviendo juicio de nulidad.

Luego entonces, si tiene una parte general debe tener una parte especial, que son las reglas específicas a las cuales se debe sujetar el recurso de revocación en esta materia que están contenidas en los artículos 96, 97 y 98; primero veremos la parte general y luego las reglas especiales.

Como lo vimos en el punto de las distintas autoridades, tenemos dos autoridades ante las cuales se les puede promover el recurso de revocación conforme a lo dispuesto por el artículo 94 de la ley, así tenemos que ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procede contra:

- I. En materia de certificación de origen.
- II. Los actos que apliquen las cuotas compensatorias definitivas o provisionales.

Y por otra parte ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial proceda contra lo siguiente:

I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación de cupos de exportación o importación.

II. Que declaren abandonado o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio.

III. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

IV. Que determinen cuotas compensatorias definitivas.

V. Por las que se respondan a las solicitudes de los interesados sobre consultas sobre si determinada mercancía esta sujeta a dicha cuota compensatoria.

VI. Que declaren concluida la investigación de la audiencia conciliatoria.

VII. Que desachen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatoria de oficio o a petición de parte, así como las que confirmen, modifique, o revoquen las mismas.

El artículo 95 establece el objeto del recurso de revocación en la Ley de Comercio Exterior que es el de modificar, revocar, o confirmar la resolución impugnada por el particular, así mismo las resoluciones que se dicten al resolver el recurso deberán contener la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoye estas y los puntos de resolución de la misma, es decir, específicamente que es lo que resuelve la autoridad.

Este artículo establece en su tercer párrafo una regla específica, respecto a las resoluciones que resuelvan el recurso de revocación o aquellos que lo tengan por no interpuesto; tienen el carácter de definitivas con la consecuencia de que ello significa, es decir, una vez resuelto pueden ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

La substanciación del juicio de nulidad se realizará según lo dispuesto por el artículo 239-bis que ahora apartir del primero de enero de 1996 es el artículo 239-A, pero que no cambia en cuanto al fondo sino que especifica con mayor claridad las reglas para ejercer la facultad de atracción.

También se establece una causa de improcedencia del juicio de nulidad que se repite en el Código Fiscal de la Federación, ya que si no se recurre la resolución dentro del término de 45 días se tendrán por consentidas y por lo tanto no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora veremos la regulación del recurso de revocación ante el Código Fiscal de la Federación, respecto al trámite, ya que la procedencia del mismo y su agotamiento ya quedo establecida como obligatoria, este se deberá promover dentro de los 45 días siguientes a la notificación del acto a recurrir, ante la autoridad que emitió el acto impugnado.

El escrito donde se promueva el recurso de revocación deberá reunir los requisitos del artículo 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación, señalando los siguientes elementos:

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar el nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestando su registro federal de contribuyentes, y debidamente firmado para acreditar su voluntad de promover.
- III. Señalar la autoridad a lo que se dirige y el objeto de la promoción, es decir, el recurso de revocación.
- IV. Cuando el domicilio para oír notificaciones sea distinto del que autorizados para recibir las mismas.
- V. La resolución o el acto que se impugna.
- VI. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- VIII. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate relacionados con el acto impugnado.

Sin embargo, atendiendo al objeto del recurso se establece un requerimiento de cinco días cuando el particular no señale el acto impugnado, no exprese agravios o los hechos controvertidos o no se ofrezcan pruebas, una vez realizado el requerimiento y en caso de que no lo cumpla se sancionará, respecto de señalar el acto reclamado y la formulación de agravios teniéndose por no presentado o desechado respectivamente el recurso.

Ahora bien en caso de que el incumplimiento se refiera a los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas el particular perderá su derecho de expresar los hechos y las pruebas se le tendrán por no ofrecidas, con la consecuencia lógica de que no se tomarán en cuenta los hechos y las pruebas no se podrán valorar en perjuicio del propio promovente.

Una vez determinados los elementos que debe de contener el recurso de revocación, ahora nos corresponde determinar cuales son los documentos que deben acompañarse al recurso que se promueve y así tenemos:

- I. Los documentos con que acredite su personalidad cuando no promueva por su propio derecho; o cuando se promueve en su representación una persona moral; o bien comunicarle a la autoridad que la representación le fue reconocida con anterioridad dentro del procedimiento para lo cual deberá señalar en que documento consta ese reconocimiento.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. Las constancias de la notificación del acto impugnado o bien hacer el señalamiento bajo protesta de decir verdad que no se recibió constancia, o por que este fue realizado por correo certificado con acuse de recibo o bien se trate de negativa ficta.
- IV. Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en su caso.

Con la reforma que entro en vigor el primero de enero de 1996 se adiciona un párrafo que le da valor a las copias fotostáticas, ya que se pueden presentar documentos y pruebas de esta forma, con la única limitante que los originales deban estar en poder del oferente para el caso de que la autoridad tenga alguna duda respecto a su existencia requerirá al oferente para que se exhiban los originales o copias debidamente certificadas.

Respecto de las pruebas documentales que se ofrezcan y no estén en poder del recurrente, se tienen distintas reglas para poder exhibirlas ante la autoridad donde se presenta el recurso.

En principio, nos habla de las pruebas que no las hubiere podido obtener, no obstante que si pueda obtenerlas legalmente mediante copias autorizadas o constancias de las mismas, para que la autoridad pueda requerirlas deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran e identificar con toda precisión los documentos que solicito, de la solicitud será suficiente que presente la copia sellada, con el cual las pidió con anticipación.

La autoridad requerirá del envío de las pruebas que no pudo obtener el particular a petición de este, para poder integrar debidamente el recurso de revocación y poder dictar resolución.

Si embargo cuando el particular no presente alguno de los documentos que tiene el obligación de hacerlo, se le requerirá para que en un término de cinco días los presente de lo contrario cuando se trate de los documentos con que acredite su personalidad, el acto impugnado o la constancia de notificación se tendrá por no presentado el recurso y si se trata de las pruebas estas se tendrán por no ofrecidas.

Los casos de improcedencia del recurso se establecen en el artículo 124 los cuales son:

- I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II. Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o incumplimiento de estas o de sentencias.
- III. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- IV. Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado.
- V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa distinto.
- VI. En caso de que no amplie el recurso o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, cuando se impugnen por una notificación ilegal.
- VII. Si son revocados los actos por la autoridad.

Respecto a las pruebas establece el artículo 130, que serán admisibles toda clase de pruebas con excepción de la testimonial y la confesión de la autoridad mediante la absolución de posiciones, salvo que se trate de informes de hechos que consten en algún expediente, cuando se trate de pruebas supervinientes se pueden presentar hasta antes de dictar resolución.

Hacen prueba plena la confesión expresa del recurrente las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, y los hechos afirmados por la autoridad en documentos públicos, salvo que sean declaraciones de los particulares ante la autoridad caso en el cual solo se prueba que se hicieron esas declaraciones, pero no la verdad de lo vertido en ellas.

La autoridad luego da la valoración anterior puede hacer su propia apreciación de las pruebas, para lo cual razonará debidamente la parte donde valore las pruebas y que le sirviera para dictar su resolución.

Cuando los artículos referentes a la prueba en el recurso de revocación no sean lo suficientemente claros para resolver la duda, se recurrirá a lo establecido en el capítulo de pruebas del Juicio de Nulidad y si aún así no se despeja la misma se tendrá que recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Una vez interpuesto el recurso ante la autoridad respectiva, esta tendrá un término de tres meses para dictar la resolución definitiva y notificarle al particular la misma, en caso de no hacerlo en este tiempo se entenderá que resolvió en sentido negativo.

Es decir, el silencio de la autoridad configura la resolución negativa ficta, con lo cual el particular tendrá dos opciones, seguir esperando a que la autoridad le notifique la determinación que tomó o promover ante el Tribunal Fiscal de la Federación la nulidad de la confirmación ficta del acto impugnado.

Para poder dictar la resolución definitiva la autoridad se tiene que apegar a lo establecido en el artículo 132 del Código Fiscal que nos dice que para dictar la misma se deberá fundar en derecho y examinar todos los agravios del recurrente, pero si uno resulta fundado para desvirtuar la validez, no será necesario estudiar los restantes.

La autoridad tiene la posibilidad de ejercer la suplencia de la queja, ya que puede corregir la cita de preceptos legales, debe examinar en su conjunto el recurso para resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos de la demanda, sin embargo y aquí es donde se aprecia claramente la suplencia de la deficiencia de la queja, cuando se encuentra con una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes para dictarla, la deberá hacer pero fundando y motivando el porque los consideró ilegales y precisar el alcance de los mismos en la resolución.

Sin embargo en oposición a lo anterior cuando el recurrente no haga valer agravio alguno sobre alguna parte del acto impugnado, esta no podrá ser revocada o modificada por la autoridad.

Una vez analizado debidamente el recurso de revocación la autoridad deberá resolver lo conducente, debiéndose apegar a lo establecido por el artículo 133 del citado código el cual establece:

I. Desechar lo improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, según se de el caso.

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo.

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso administrativo sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Hasta este punto el recurso de revisión es similar al recurso de revocación, claro que con una mejor regulación este último, respecto a requerimientos y términos para resolver el recurso, lo que hace que los particulares se inclinen por la vigencia de este en materia de comercio exterior.

Las diferencias fundamentales se presentan en la regulación especial que establece la Ley de Comercio Exterior en sus tres artículos que le dedica al mismo y que tienden a resolver la problemática tan especial que se presenta en esta materia.

La interposición del recurso de revocación tiene unas reglas específicas cuando se promueve en contra de cuotas compensatorias y de los actos que las apliquen, es decir, del cobro de los mismos, estas reglas están contenidas en el artículo 96 y son las siguientes.

El recurso se promoverá ante la autoridad que dictó la resolución impugnada o en su caso ante quien le ejecute, y en el caso de que en el mismo recurso se impugnen ambas se promoverá ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

Al impugnarse ambas resoluciones, aquella que las determina y la que ejecuta, se deberá resolver en primer término aquella donde se determinan, si son distintas las autoridades que van a resolver sobre las mismas, la primera que resolverá sobre la determinación le enviará copia de la resolución a las segunda para que pueda resolver.

Cuando se modifique la resolución que decida la determinación de cuotas compensatorias o se revoque la misma, se quedará sin materia el segundo recurso interpuesto contra el cobro de las mismas, esto no impide que contra el nuevo acto de aplicación pueda presentar su recurso de revocación.

Al interponer recursos sucesivos en contra de la resolución que dictó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación de la misma, se deberá suspender la tramitación de este último, para lo cual el particular está obligado a informarles a las autoridades competentes para tramitar y resolver ambos recursos, cuando la autoridad que resuelva el segundo tenga conocimiento por cualquier causa de la interposición del primer recurso decretará la suspensión de oficio.

El artículo 97 señala una causal de improcedencia del recurso de revocación cuando se trate de los siguientes asuntos:

- a) Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.
- b) Que determinen cuotas compensatorias a los actos que las apliquen.
- c) Por las que se responde a las solicitudes sobre si una determinada mercancía se le aplica una determinada cuota compensatoria.
- d) Que desechen o concluyan la solicitud de revisión y los que confirmen, modifiquen o revoquen las cuotas compensatorias definitivas.

En los anteriores casos se podrá optar por el recurso de revocación o bien acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias contenidos en los tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.

Cuando se opte por los mencionados mecanismos no procederá el recurso de revocación, ni el juicio de nulidad, e inclusive las resoluciones que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como consecuencia de la emanada por los mecanismos alternativos no será procedente ninguno de los anteriores, por lo tanto se considera que al optar por el mecanismo también aceptan la resolución que se dicte por los citados mecanismos.

Siguiendo con los anteriores casos cuando sean recurribles por medio de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias pactados por México, el plazo de 45 días para promover el recurso de revocación no empezará a correr hasta que haya concluido el plazo para abrir un mecanismo, como ejemplo podemos citar el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte donde son 30 días para ejercitar esta opción transcurridos los cuales empezará a correr el del recurso de revocación.

Esta regla la consideramos la principal limitante para optar por los medios de defensa establecidos en la legislación mexicana, ya que de una u otra forma son 30 días hábiles perdidos esperando que transcurra, en cambio si el término fuera simultáneo estaría la legislación mexicana y los tratados internacionales en igualdad de términos para promover.

Además si por cualquier motivo pierden el término para ejercitar el mecanismo respectivo aún tiene el recurso de revocación con lo que en realidad los particulares en estos casos tienen 75 días hábiles, es decir, alrededor de tres meses y medio eso sin descontar días hábiles, término que consideramos demasiado extenso si valoramos la cantidad de intereses y particulares afectados por las mismas.

Cuando las resoluciones sean recurribles mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias, el recurrente que decida optar por el recurso de revocación, además de los requisitos que señala la Ley de Comercio Exterior y el Código Fiscal de la Federación para promover el mismo deberá de cumplir con los establecidos por los Tratados Internacionales de que se trate, como puede ser el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al dar aviso a las partes de la opción que se decide ejercitar.

Por último cuando se decida promover el recurso de revocación, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ejercitar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias a que se refiere la Ley de Comercio Exterior podrán ser garantizadas en los términos del Código Fiscal de la Federación en su artículo 141, siempre que la garantía sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto es porque habrá ocasiones en que el promovente sea extranjero para lo cual se deberá de restringir a las leyes mexicanas.

Al haber visto el recurso de revisión y el de revocación, no hay punto de comparación para preferir el segundo en materia de comercio exterior ya que su regulación específica es mucho más clara y precisa en aspectos donde pueden surgir dudas al momento de su aplicación en la vida práctica y que por lo mismo, en tanto no se corrija este desacierto del Legislador los particulares, en su gran mayoría preferirán optar por los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias, ya que les da la certeza de que su asunto lo verán expertos en la materia y juristas con un alto valor ético que deberán ser imparciales, aunado al tiempo que les llevará la solución del mismo, lo pueden considera más breve que optar por los medios de defensa internos de la legislación mexicana.

La facultad de optar por el recurso de revisión o ir directamente al juicio de nulidad deja al Tribunal Fiscal de la Federación en una problemática muy seria como nos lo hace ver el Magistrado García Cáceres que dice " es notorio que este Tribunal no cuenta con los elementos presupuestales, técnicos especializados, periciales para llevar a cabo diversas actuaciones que permitan la pronta y total integración de un expediente "²⁸ esto es así porque hay que notificar a extranjeros y en muchas ocasiones incluso realizar inspecciones oculares o peritajes a empresas radicadas en el extranjero para lo cual el Tribunal aún no esta facultado para actuar.

²⁸ Op. Cit. García Padilla, Miguel A. p. 199

CAPITULO IV

DEL JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad o como también se le conoce procedimiento contencioso administrativo federal, es un proceso muy técnico que los litigantes de la materia han llegado a comparar con el juicio de amparo, sin embargo con las reformas que sufrió el procedimiento y que están vigentes a partir de enero de 1996 algunas de sus "trampas procesales" que retrasaban un juicio o bien que impedían que un asunto por violaciones de procedimiento se resolviera en cuanto al fondo, se regresará a la autoridad emisora para que resolviera y posteriormente se promoviera juicio de nulidad en un carrusel interminable; se corrigió esto para hacer más justas las sentencias del Tribunal Fiscal lo cual propiciará que particulares renuentes a promover un juicio de nulidad en materia de comercio exterior principalmente en lo que respecta a cuotas compensatorias lo hagan y evitar así el iniciar un panel de solución de controversias.

El juicio de nulidad se analizará parte por parte, señalando los detalles que en la práctica diaria se manifiestan respecto a la aplicación del Código Fiscal de la Federación y algunos de criterios que tienen para solucionar los problemas que se presentan y cuales se pueden dar en el caso de la competencia en materia de comercio exterior.

4.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

En el Código Fiscal de la Federación hay unas causales por las cuales no procede el juicio de nulidad, de lo cual desprendemos que no todo lo que afecta al particular es recurrible ante el Tribunal Fiscal de la Federación, estas causas y actos de los que hablamos están contenidos en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación en catorce fracciones.

Las causales de improcedencia deben ser estudiadas de oficio por el magistrado instructor para determinar si admite o no la demanda de nulidad, por alguna de estas causas improcedencia.

Primero tenemos los actos que no afecten los intereses jurídicos de la persona que promueva, a este renglón se refiere Ignacio Burgos señalando que la Suprema Corte nos dice lo que se entiende por interés jurídico "El interés jurídico dice nuestro máximo tribunal, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina

jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho,"²⁹

Es decir, el interés jurídico es la lesión en su esfera jurídica del particular de sus poderes o derechos o bien del Estado en los casos que posteriormente veremos, y adicionalmente ese derecho que puede defender debe estar establecido en una norma jurídica, es decir, en una ley

En algunos supuestos la autoridad deja sin efectos alguna resolución que afectaba al particular sin embargo deja ciertos efectos para que la autoridad vuelva a emitir otra resolución que afecte al particular casos en los cuales si procede el juicio de nulidad.

De lo anterior establecemos un criterio que debe seguir el magistrado instructor que es de evitar prejuzgar en la admisión de la demanda si hay o no afectación del interés jurídico en los casos donde claramente no se afecte ningún derecho y al momento de dictar sentencia es donde se valora el mismo.

El segundo impedimento, establecido es cuando la impugnación del acto de autoridad no corresponde conocer a el Tribunal Fiscal de la Federación, este criterio en general no representa problema ya que la diversidad de leyes determinan ante que autoridad son recurribles sus actos y en relación con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se determinan los asuntos que no son competencia del tribunal que a manera de ejemplo tenemos los juicios laborados de los servidores públicos, los juicios donde la federación actúe en su carácter de particular.

Al respecto cabe señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación no es competente para conocer de la constitucionalidad de preceptos legales, leyes o reglamentos según se desprende de la jurisprudencia 258 del mismo Tribunal que dice:

COMPETENCIA.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CARECE DE ELLA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, REGLAMENTOS O DECRETOS.- Conforme a lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo los Tribunales del Poder Judicial Federal pueden analizar y resolver las controversias sobre la constitucionalidad de leyes o reglamentos, razón por la cual este Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para ello.
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. año VIII, número 81, septiembre 1986, p. 178.

²⁹ Op. cit. Burgoa, I. p. 461

Por lo cual el órgano competente para resolver las cuestiones de constitucionalidad el Poder Judicial Federal, teniendo la obligación el Tribunal de declararse incompetente cuando se le presente una demanda haciendo valer estos agravios, sin embargo, si además argumenta otros conceptos de impugnación sobre estos últimos la demanda se debe admitir.

El siguiente criterio de improcedencia es cuando la sentencia del Tribunal Fiscal fuere materia del mismo acto impugnado, debiendo ser las mismas partes, no importando que las violaciones alegadas sean distintas al primer juicio.

Esta causa de improcedencia tiene su razón de ser, en que si el particular ya hizo valer juicio de nulidad en contra de un determinado acto de autoridad y obtuvo sentencia, es una causa que adquiere la razón de cosa juzgada y no puede volver a impugnarse ese mismo acto pues ya tuvo su oportunidad.

El siguiente criterio de improcedencia determina el consentimiento de la resolución impugnada, y este se entenderá así cuando el particular deje transcurrir los plazos para ejercitar los medios de defensa adecuados, ya sean los establecidos en el Código Fiscal de la Federación o bien en las leyes respectivas aplicables al caso concreto, como lo es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es decir, si al término del plazo no se ejercita el medio de defensa adecuado se entiende que el particular no quiere promover su defensa y por lo mismo esta conforme con el acto de autoridad, es decir, consiente la actuación de la autoridad, en este criterio hay que tener especial cuidado tratándose de cuotas compensatorias por la problemática presentada anteriormente.

Nos dice el siguiente criterio, que serán improcedentes aquellos que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad que se promovió, es decir, todavía no es definitivo y por lo tanto no se promueve sino hasta que esa autoridad resuelva.

Es improcedente porque el acto de autoridad que pretenda impugnar puede ser modificado, por la misma autoridad al momento de resolver alguna instancia, con lo que provocaría trabajo innecesario para todas las partes e inclusive le daría a conocer a la autoridad las irregularidades de su acto para que las corrija en perjuicio del propio particular.

El criterio siguiente de improcedencia, es similar al establecido en el juicio de amparo, es decir, el principal de definitividad lo que quiere decir que si hay un recurso previo o medio de defensa susceptible de hacerse valer es necesario agotarlo, salvo que su interposición sea de carácter optativo.

Relacionado con los dos anteriores tenemos la siguiente causal de improcedencia, que establece la improcedencia contra actos conexos a otro entendiéndose esta conexidad las causas de acumulación establecidos en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, y para el primero se haya hecho valer ese recurso, para lo cual en materia de cuotas compensatorias hay que estar muy pendiente de cual recurso fue agotado en virtud de que la autoridad que los determina y quien se encarga de cobrarlas son distintas autoridades y se pueden ejercitar distintas vías cuando son conexas.

Son improcedentes cuando la impugnación fue realizada ante el Poder Judicial Federal por lo que ya es materia de un juicio y no puede impugnarse dos veces un mismo acto administrativo.

Los tres siguientes criterios de improcedencia tienen relación entre sí, ya que en el fondo es la ausencia de interés jurídico, en principio cuando ordenamientos que den normas generales y abstractas sin aplicársele al promovente, por lo tanto su esfera jurídica no ha sido afectada, luego al no hacer valer conceptos de impugnación se infiere que no tiene interés jurídico que le afecte, por lo tanto es improcedente.

En el caso de que en las constancias de autos que se tienen a la vista se observe claramente la ausencia del acto reclamado, es decir, no existe un acto de autoridad que afecte el interés jurídico del particular por lo tanto es improcedente ese juicio.

Relacionado con los actos con sentidos tenemos la improcedencia de los juicios en materia de Comercio Exterior específicamente tratándose de cuotas compensatorias materia del artículo 97 de Ley de Comercio Exterior cuando no han transcurrido los plazos para hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias hay que esperar que transcurra y luego es el tiempo procesal para ejercitar el juicio de nulidad o bien que se haya hecho uso de la opción por los mecanismos mencionados, atendiendo a lo estipulado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con el carácter que tiene de ley y por lo tanto se tiene que aplicar, al no especificarnos nada al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

También resulta improcedente el caso de las resoluciones que se dicten en cumplimiento a la decisión que emana del mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias que hace alusión al artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, esto en cumplimiento a lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Y por último las causas de improcedencia que estén establecidas en otras leyes fiscales o del Código Fiscal de la Federación que no contempla el artículo 202 del mismo, con objeto de facilitar el trabajo legislativo por alguna modificación que se realice y no se refleje en este artículo.

4.2 TERMINO DE INTERPOSICION

El término en el cual se basan el particular y la autoridad para ver la oportuna presentación de su demanda se encuentra regulada por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación teniendo lo que se puede considerar un plazo general y uno especial dependiendo de los supuestos que se presenten, así tenemos lo siguiente.

El término común para presentar la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de 45 días hábiles, los cuales se contarán a partir de la notificación del acto administrativo de autoridad que le afecte su esfera jurídica al particular.

Los 45 días, al no indicar el Código Fiscal de la Federación como se entenderán para efectos del cómputo de términos, nos debemos remitir a la parte general del mismo Código, que nos dice, que se computarán como hábiles los días y surtirán efecto al día siguiente de su notificación, por lo tanto el primer día de computo efectivo es el tercero después de que se realizó la notificación.

La demanda se debe presentar en la Sala Regional competente o bien puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo, en caso de tener su domicilio fiscal fuera de la ciudad donde la Sala Regional tiene su sede, es decir el envío de la demanda debe ser desde el lugar de residencia del particular.

Estas dos reglas para la presentación de la demanda son normas imperfectas, ya que no hay sanción por no observarlas, en la práctica ante el Tribunal Fiscal de la Federación cuando una demanda se presenta en una Sala Regional distinta de la competente, la Sala que la recibe, se limita en uso de sus atribuciones a declararse incompetente y remitir el expediente a la Sala Regional que considere competente.

Sin embargo, en caso de que ambas salas se declaren incompetentes la última en hacerlo debe remitir el expediente a la Sala Superior del Tribunal para que resuelva cual de las salas es la competente para resolverlo y enviarle los autos.

El siguiente término para presentar la demanda es un caso excepcional, ya que la mayoría de los juicios los promueven los particulares, no así las autoridades. que es para quien se refiere este término, lo que se puede considerar un término especial para presentar su demanda.

Las autoridades en el caso del juicio de nulidad por lesividad tiene un término especial dentro del cual pueden presentar la demanda en contra de un acto administrativo que favorezca a un particular, el término del cual hablamos es de 5 años contados a partir del momento en que se ha emitido la resolución.

El mencionado término se entiende que empieza a contar dependiendo del acto administrativo de que se trate, el cual puede ser, cuando es un acto de tracto sucesivo empezará a partir del último efecto de ese acto y en caso de que no existiera ese último acto la afectación de los derechos del particular únicamente se podrá retrotraer a afectar los derechos dentro de los 5 años anteriores a la presentación de la demanda, o bien si es un acto de ejecución inmediata a partir del momento en que es notificado.

4.3 PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD

Lo referente a las partes en el juicio de nulidad está regulado en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación el cual nos dice en sus cuatro fracciones lo siguiente.

El demandante, que también se conoce como actor, quien es en la gran mayoría de las veces el particular, ya se persona física o moral, quien pone en movimiento a todo el procedimiento jurisdiccional y excepcionalmente puede llegar a tener ese carácter la autoridad cuando llegue a demandar a un particular.

En materia de comercio exterior generalmente las resoluciones de la autoridad no producen efectos que afecten los derechos de un solo particular, sino que la misma resolución puede afectar a distintas personas, por lo que pueden presentar una sola demanda y designarán dentro de ellos al representante común y a falta de esa designación el magistrado instructor la realizará.

En su escrito de demanda las partes pueden autorizar a licenciados en derecho para que puedan realizar promociones y recibir notificaciones, esto es para darle la seguridad a los particulares de que su asunto será visto por un profesional del derecho y es una de las razones de que no es permitida la gestión de negocios dentro del Tribunal Fiscal de la Federación.

La contraparte en el juicio de nulidad es el demandado que usualmente lo es la autoridad administrativa emisora del acto de cuya nulidad pide el actor, como se desprende de la jurisprudencia 114 del Tribunal que dice:

AUTORIDAD DEMANDADA.- LO ES LA QUE SUSCRIBE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- La autoridad emisora de la resolución impugnada es aquella que la suscribe y no la que suele citarse al rubro del oficio que la contiene; por ende, se deberá emplazar a juicio, precisamente al funcionario que firmo
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IV, No. 25 Enero 1992, p. 7

En el caso específico de la materia de Comercio Exterior únicamente puede tener este carácter las unidades administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial encargada de establecer y determinar las multas, cuotas y en general sancionar los procedimientos que establece la Ley de Comercio Exterior y las administraciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargadas del cobro de las cuotas compensatorias y del otorgamiento del certificado de origen y cuando firmen los titulares de cada Secretaría de Estado ellos tendrán ese carácter.

Exclusivamente cuando la autoridad este promoviendo un juicio de lesividad, es cuando el particular adquiere el carácter de demandado, y en materia de Comercio Exterior es difícil que se presente este último supuesto.

La fracción tercera indica que el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que emitió el acto impugnado por lo que invariablemente tendrán este carácter el secretario de Comercio y Fomento Industrial cuando se trate de aspectos específicos de la Ley de Comercio Exterior y el secretario de Hacienda y Crédito Público cuando se trate del cobro de las cuotas compensatorias o bien de los certificados de origen.

Generalmente en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación no hay terceros perjudicados pero en materia de Comercio Exterior principalmente tratándose de cuotas compensatorias, si se va a presentar la figura del tercero interesado.

Este tercero es quien tiene un interés incompatible con el del demandante por las características de la materia, no se va a centrar en una sola persona, sino que van a existir varias, y hay que tener especial cuidado en señalarlas a todas con su domicilio para que el tribunal les de parte, estando en posibilidad de alegar lo que a su derecho convenga, más sin embargo si no se les emplaza debidamente se tendrá que reponer el procedimiento retardando más el juicio en perjuicio del propio demandante.

4.4 DE LA DEMANDA

El escrito de la demanda debe reunir ciertos requisitos los cuales están contenidos en los artículos 208 y en el 209 ambos del Código Fiscal de la Federación, están los documentos que debe adjuntar a su demanda.

Los requisitos de la demanda están contenidos en siete fracciones, estableciendo la primera, en la que se debe indicar el nombre y domicilio fiscal y en su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones del demandante, es decir, los datos necesarios para

identificar al demandante, respecto al domicilio el que señale el actor se considerará como el domicilio fiscal y en caso de no señalar otro distinto para recibir notificaciones se realizarán en el mismo.

El segundo requisito es precisar la resolución que se impugna, es decir, la que le causa perjuicio al particular o en su defecto beneficio.

La tercera fracción se refiere a señalar a la autoridad o autoridades demandadas, sin la obligación de señalar el domicilio de los mismos, y en el caso de que el particular sea el demandado la autoridad si esta obligada a señalar el nombre y domicilio del particular demandado.

El cuarto requisito es el señalamiento de los hechos que dan motivo a la demanda, los que generalmente son breves ya que el particular controvierte cuestiones de derecho y en pocas ocasiones se refiere a los hechos.

La quinta fracción precisa el señalamiento de las pruebas que se ofrecen, en este aspecto se dedicará un punto especial para precisar todas las reglas relativas a las pruebas que se ofrecen en la demanda.

El sexto requisito se refiere a los conceptos de impugnación, esto significa las causas por las que a juicio del actor el acto impugnado debe ser declarado nulo, son lo que hasta el año de 1995 se conocían como agravios y que ahora se llaman así.

Y como último requisito tenemos que se debe señalar el nombre y domicilio del tercero perjudicado respecto del cual ya se hizo un breve comentario, el cual se aplica íntegramente en este apartado.

Ahora bien, si el actor omite señalar en su demanda su nombre y domicilio, la resolución que impugne o no formula conceptos de impugnación, entonces su demanda será desechada por improcedente.

Respecto a los restantes requisitos en caso de ser omiso en su presentación o señalamiento el magistrado instructor debe requerir al actor para que regularice su demanda dentro del plazo de cinco días y se le prevendrá que de no cumplir el requerimiento se tendrá por no presentada la demanda y respecto a las pruebas las que no acompañe se tendrán por no presentadas, todo ello si en el término que se le otorgó no cumple con el requerimiento.

El actor debe agregar al presentar ante el Tribunal Fiscal de la Federación su demanda los siguientes documentos:

A) Copias suficientes de la demanda para correr traslado a las autoridades demandadas y con los anexos para el titular de la dependencia, considerando dentro de las mismas a el

o a los terceros perjudicados señalados en su demanda y en caso de que la autoridad sea la demandante copias para el particular;

B) El documento donde acredite la personalidad con la cual promueve o en su defecto señalar que la autoridad responsable le reconoció la personalidad con que se ostenta, haciendo la aclaración que esta no puede señalarse en asuntos donde se le deseche el recurso promovido por no acreditar su personalidad, o bien el registro obtenido en la Secretaría General de Acuerdos donde ya acreditó su personalidad, todos estos supuestos en el caso de que no promueva por su propio derecho caso en el que no es necesario acreditar la personalidad con que promueve.

C) El documento base de su acción, es decir, el acto impugnado que le causa perjuicio en sus derechos o en su caso copia del recurso o instancia no resuelta por la autoridad que da lugar a la negativa ficta.

D) La constancia de la notificación que realizó la autoridad del acto impugnado al particular o en su defecto señalar la frase sacramental " bajo protesta de decir verdad no recibí constancia de notificación " o bien que fue recibida por correo certificado con acuse de recibo, en el caso de que se realice por edictos señalar la fecha de la última publicación y en que órgano fue realizada, en el supuesto de resoluciones en materia de comercio exterior que se deban publicar en el Diario Oficial de la Federación se cita la fecha y la frase sacramental para evitar un posible requerimiento ya que el artículo 209 del Código Fiscal no es claro en este aspecto y por el criterio rigorista de algunas salas puede dar lugar a una prevención innecesaria.

E) El cuestionario que deberá desahogar el perito debidamente firmado, y por supuesto únicamente en el caso de que sea ofrecida esta prueba.

F) El cuestionario para desahogar la prueba testimonial debidamente firmado, también en el caso de que sea ofrecida esta prueba.

4.5 CONTESTACION A LA DEMANDA Y A LA AMPLIACION DE LA DEMANDA

Quando el Tribunal Fiscal de la Federación admite a tramite la demanda se ordena correr traslado con la misma a las autoridades demandadas quienes tienen un término de 45 días hábiles para formular su contestación y presentarla ante la Sala Regional donde fue emplazada.

En la contestación la autoridad deberá referirse a cada uno de los hechos a que se refiere el actor y en caso de no referirse a alguno de ellos o bien en el supuesto de no contestar la demanda se tendrán por ciertos los hechos respectivos, salvo que de las constancias en autos se desvirtúen lo mismo.

En el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación hay una regla especial a las notificaciones a la autoridad, dice este artículo en su párrafo segundo que cuando en el juicio de nulidad alguna autoridad no fue señalada como demandada por el actor, entonces el tribunal de oficio le correrá traslado a la faltante, por lo que no procederá el requerimiento al actor para el efecto de regularizar la demanda y en caso de incumplimiento se le deberá tener por no presentada.

Más sin embargo con el párrafo segundo de este artículo no opera el requerimiento al actor ya que el Tribunal Fiscal de oficio y por obligación de la ley subsanará esa omisión de señalar a la autoridad, lo que en la práctica redundará en un proceso más ágil.

En el juicio de nulidad por lo general hay dos autoridades demandadas una es la autoridad emisora del acto impugnado y otra es el titular de la dependencia emisora del mismo las cuales no necesariamente tienen el mismo domicilio y por lo tanto la notificación puede variar una de otra y con objeto de ser justos el plazo para contestar la demanda les corre individualmente.

El artículo 213 del Código establece los requisitos que debe contener la contestación a la demanda y la contestación a la ampliación de la demanda, en primer lugar debe hacer valer los incidentes de previo y especial pronunciamiento que considere oportuno.

En segundo lugar debe hacer valer los razonamientos por los cuales considere que en el juicio donde promueve no se pueda dictar resolución en cuanto al fondo del asunto o bien acrediten que se ha extinguido o aún no ha nacido el derecho por cual el actor fundamenta su demanda de nulidad.

El tercer elemento que debe de contener es el señalamiento expreso y concreto respecto de los hechos de la demanda, reconociendo los verdaderos o expresando a su consideración como sucedieron los mismos o en su caso negándolos, o de plano expresar los que no le son propios y sobre los cuales no se puede expresar.

Dentro del cuarto elemento se encuentra la esencia de la contestación ya sea a la demanda o a la ampliación a la demanda ya que es donde debe expresar los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficiencia de los conceptos de impugnación.

Por último las pruebas que ofrezca, respecto a este punto lo analizaremos de forma independiente para precisar todas las reglas relativas a las pruebas que se ofrecen en la contestación a la demanda y la contestación a la ampliación de la demanda.

Al igual que la demanda, en la contestación la autoridad debe anexar ciertos documentos los cuales están establecidos en el artículo 214 donde en primer lugar debe

anexar copias de la misma y de sus pruebas para el actor y en caso de existir, para el tercero perjudicado

El segundo documento a presentarse es para el caso específico del juicio promovido por la autoridad donde el particular tenga que acreditar su personalidad debe acompañar el documento con el que la acredite salvo que promueva por su propio derecho caso en el que no es necesario.

Las restantes fracciones se refieren a las pruebas que puede ofrecer, como lo es la pericial puntos que veremos más adelante.

En el caso concreto de la ampliación a la demanda la reforma que entra en vigor el 1o. de enero de 1996 con objeto de reducir la duración del juicio de nulidad se redujo a 20 días hábiles el término para contestar la ampliación de la demanda lo cual representa un punto más a considerar por el particular cuando tenga que decidir por usar los medios jurisdiccionales establecidos en la legislación interna para resolver su conflicto en vez de optar por los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias.

Un punto importante que la autoridad al hacer la contestación a la demanda o a la ampliación en su caso es lo establecido en el artículo 215 en su primer párrafo donde establece tajantemente que la autoridad no puede cambiar los fundamentos de derecho en que se apoya la resolución impugnada, como lo establece la jurisprudencia 48 del mismo Tribunal que dice:

CONTESTACION DE DEMANDA.- EN ELLA NO PUEDEN CAMBIARSE LOS FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- Si en la resolución impugnada se expresan determinados fundamentos y motivos como fundamentación de derecho dela misma y en la contestación a la demanda se introducen consideraciones diversas, las mismas deben desestimarse, ya que cambian los fundamentos originales del acto impugnado, violándose con ello lo dispuesto por el artículo 204 del Código Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año II, No. 10, Enero-Febrero 1980, p. 37.

Esto significa que la autoridad no puede al percatarse de las deficiencias que presenta el acto impugnado mejorar la fundamentación del mismo y solo puede utilizar otros argumentos que sustenten el fundamento de derecho ya expresado, como lo es el caso de la negativa ficta donde expresa el derecho y los hechos en que se apoyo la misma.

En este mismo artículo señala que la autoridad en cualquier parte del juicio de nulidad hasta antes del cierre de instrucción podrá allanarse a las pretensiones del actor o bien revocar el acto impugnado.

Este aspecto del allanamiento, es con la finalidad de hacer más expedito la resolución del conflicto ya que si sólo en determinado momento lo pudiera hacer no se vería reflejado el beneficio del allanamiento para el actor y así en cualquier momento lo puede hacer acortado y dando solución al problema suscitado entre el particular y la autoridad.

Como anteriormente lo señalamos el Tribunal Fiscal generalmente emplaza a dos autoridades, las cuales pueden realizar por su parte y de forma totalmente independiente su contestación a la demanda y si el juzgador al momento de analizarlas se percató que invocan distintos y opuestos fundamentos de derecho e incluso de hechos para lo cual el artículo 216 resuelve este problema.

El mencionado artículo nos dice que cuando existan contradicciones en dos o más contestaciones la sala que resuelva únicamente debe considerar las formuladas por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado del cual dependa la autoridad que emitió la resolución impugnada, la predominante solamente será para aquella parte que sea contradictoria.

La contestación a la demanda y la contestación a la ampliación de la demanda, básicamente deben de contener los mismos requisitos y se deben acompañar los documentos que le sean de utilidad y que aún no obren en el expediente.

La principal diferencia que se presenta entre la contestación a la demanda y a la ampliación es el término que se tiene para hacerlo ya que primero es de 45 días y para la segunda se reduce a sólo 20 días, términos que considero prudentes, y esto es porque si la autoridad al contestar la demanda se allegó de todos los elementos para hacerlo y tiene integrado su expediente, por lo que los 20 días para contestar la ampliación son prudentes y en beneficio de ambas partes porque el asunto se va a resolver en menos tiempo del que se llevará antes de la reforma.

4.6 AMPLIACION A LA DEMANDA

La actora en los supuesta que establece el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación puede ampliar su demanda para lo cual tiene un término de 20 días hábiles contados a partir de que surta efecto la notificación del acuerdo que admite la contestación a la demanda y donde se le otorgue ese término cuando se presenten algunos de los siguientes supuestos.

La ampliación a la demanda debe ir señalado el nombre del actor y el juicio en donde promueve, con la obligación de adjuntar copias para correr traslado a las autoridades de la demanda, pruebas y documentos anexos que se presenten.

En el caso de que no presente las copias suficientes para el traslado, el magistrado instructor formulará requerimiento para que en un plazo de 5 días hábiles presente los mismos y en caso de que no lo hiciera así, la ampliación a la demanda se tendrá por no presentada, lo referente a las pruebas se verá en el apartado correspondiente.

El primero de los supuestos es cuando se trate de la negativa ficta, nos dice Emilio Margain que es "una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición"³⁰ el silencio de la autoridad conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se configura la negativa ficta si han transcurrido tres meses, anteriormente a la reforma vigente a partir del 1.º de enero de 1996, el tiempo para que se diera el supuesto era de cuatro meses.

Con la disminución que se da de un mes se acelera la solución de las peticiones ya que no tiene que esperar tanto el particular en caso de que no conteste la autoridad para ejercer sus medios de defensa que considere oportuno, este valioso tiempo que se gana, puede representar un punto a favor de los particulares que en materia de comercio exterior prefieren optar por los recursos establecidos en la legislación nacional.

Ahora cabe hacer la aclaración de que el particular una vez transcurridos los tres meses puede esperar a que la autoridad le notifique la resolución expresa a su petición, el tiempo que considere oportuno ya que no hay un término a partir del cual debe promover a riesgo de perder su derecho, o bien inmediatamente que transcurrió el plazo para promover el medio de defensa correcto alegando la negativa ficta.

El segundo supuesto establece que procede contra el acto principal del que derive el impugnado, en la demanda cuando se den a conocer en la contestación, al igual que la notificación del mismo.

Este supuesto se refiere específicamente a cuando el particular conoce e impugna el acto de ejecución de la autoridad, pero no conoce el acto donde se determina la obligación, por lo tanto, no lo puede impugnar, y en la contestación a la demanda la autoridad le da a conocer ese acto y si los tuviere las constancias de notificación, con lo cual el particular tiene los elementos para ampliar su demanda haciendo valer los conceptos de impugnación contra el acto donde se determina la obligación que tiene el carácter de principal porque es de donde se deriva el primer impugnado.

³⁰ Op. Cit. Margain, E. p. 211

La tercera fracción nos remite a los supuestos del artículo 207 bis del Código Fiscal de la Federación en ese artículo se refiere a la impugnación de las notificaciones del acto impugnado para lo cual maneja dos supuestos.

El primero de ellos establece que el actor conoce el acto que se le pretende notificar pero la notificación del mismo fue realizada de forma ilegal o de plano no fue notificado, caso en el cual impugnada la notificación y si lo considera oportuno también realizara la impugnación del mismo acto administrativo.

El segundo de ellos es cuando el particular no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, y solo le atribuye el acto a una determinada autoridad, por lo que la notificación no fue realizada o lo fue de manera ilegal, para desvirtuar esta la autoridad al contestar su demanda deberá anexar las constancias de notificación y el acto administrativo para que el actor al ampliar su demanda haga valer los conceptos de impugnación que considere oportunos.

En materia de Comercio Exterior las dos fracciones anteriores es difícil que en la práctica se presenten específicamente en lo que respecta al trámite de las cuotas compensatorias ya que en esa figura las notificaciones se realizan en forma personal a las partes que intervienen e independientemente de la misma se publican en el Diario Oficial lo que en ese acto se notifica para todos y por lo tanto no se puede alegar que no se realizó la notificación, para los restantes supuestos que establece la Ley de Comercio Exterior impugnables en juicio de nulidad si es posible que se presenten.

La fracción cuarta establece que cuando la autoridad en su contestación introduzca cuestiones que sin cambiar los fundamentos de derecho sean desconocidas por el actor al presentar la demanda procederá la ampliación para darle oportunidad al actor de ofrecer argumentos para que se declare nulo, un ejemplo de este supuesto ahora plasmado en el Código Fiscal de la Federación es la Jurisprudencia 167 que dice:

AMPLIACION DE DEMANDA.- PROCEDE SI LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACION INTRODUCE ELEMENTOS QUE SON DESCONOCIDOS POR EL ACTOR.- Si se promueve el juicio de nulidad en contra de una sanción que se impuso por pago extemporáneo alegándose que fue indebida porque el pago fue espontáneo y en la contestación se alega que el pago fue hecho a requerimiento de la autoridad, y se aportan pruebas para acreditar este hecho, debe notificarse al actor en forma personal el auto que tiene por contestada la demanda, corriéndosele traslado con la misma para que esté en aptitud de ampliar su demanda sobre la cuestión introducida y respecto de la cual no aparece que la hubiera conocido.

En la ampliación a la demanda en materia de Comercio Exterior tenemos un supuesto especial que no se establece en el Código Fiscal de la Federación, sino en la Ley de Comercio Exterior en el artículo 96 fracción IV que dice, cuando se interponga el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación promovido en contra de la determinación de cuota compensatoria definitiva e impugne con posterioridad también la resolución recaída al recurso interpuesto contra los actos de aplicación de las mismas, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término respectivo para hacerlo valer.

Este supuesto tiene cierta problemática ya que como nos dice el Magistrado Delgadillo " dicha ampliación podrá realizarse en todo momento, en tanto no se haya emitido sentencia, ya que la ley no establece limitación alguna "31 en este sentido opino que el término es de los 20 días que se contarán a partir de momento en que se le notifique la resolución al recurso de revocación y no como en el procedimiento general que se cuentan a partir de la notificación de la contestación a la demanda, la presentación debe ser hasta antes del cierre de instrucción ya que una vez cerrado no puede abrir el procedimiento.

Ahora bien la Magistrada Sepúlveda nos dice que el particular puede tener dos opciones:

- "a) Ampliar su demanda en los términos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación o
- b) Formular una nueva demanda conforme a lo dispuesto por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, y en su caso, esta nueva demanda se acumule al inicialmente presentado en los términos de los artículos 217, fracción II, 219, 221 y 222 del citado Código."32

Lo que en el caso de que se le pase el término de 20 días para ampliar su demanda todavía tiene 25 días para presentar una demanda nueva y solicitar su acumulación al otro juicio y en caso de que se haya cerrado la instrucción en el primero se tendrá que esperar a que se resuelva el primero para poder resolver el segundo que verse sobre el cobro de las cuotas compensatorias.

En este punto va a depender del particular sobre cual medio de defensa decida ejercitar el particular, si el recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior o bien el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el caso del primero tendrá las opciones que señalamos y si decide ejercitar el segundo, deberá presentar su demanda para luego solicitar su acumulación al primero.

³¹ Op. Cit. Delgadillo.H. p. 150

³² Ibid. p. 180

A nuestro parecer debe prevalecer la primera opción ya que le da más expeditos al juicio de nulidad al poder resolver ambos asuntos en una misma sentencia y no tener que llevar dos juicios y luego tener que acumularlos o bien si esto ya no es posible esperar la resolución definitiva del primero para luego poder seguir con el segundo, pero para esto hay que esperar que el ejecutivo haga las modificaciones pertinentes, porque en este momento la aplicable es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El aspecto negativo de este asunto es que la ampliación especial solo procede tratándose de cuotas compensatorias y no en los restantes supuestos de la Ley de Comercio Exterior, que esperamos pronto vuelva ha tener vigencia para beneficio de todos los que intervienen en esta materia tan especial.

4.7 DE LAS PRUEBAS

El Código Fiscal de la Federación le designa el capítulo VII a las pruebas, sin embargo a lo largo del título VI que regula el procedimiento contencioso administrativo en diferentes artículos se habla acerca de las pruebas, por lo que primero veremos al capítulo destinado a las mismas, y luego las disposiciones establecidas en diversos artículos, sin hacer un estudio profundo por no ser objeto de este trabajo el análisis de los medios de prueba

En el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admiten todo tipo de pruebas excepto la confesión de la autoridad con absolución de posiciones y la petición de informes a la autoridad, salvo que esta se refiera a hechos que consten en documentos en poder de la autoridad.

En este punto nos dice Emilio Margain que " cuando el demandante tuvo que agotar un recurso administrativo y ofreció las pruebas que estimó idóneas para demostrar la ilegalidad del acto recurrido, ya no puede ofrecer nuevas pruebas al acudir al juicio de nulidad en virtud de que la Sala Regional examinará el acto impugnado con los mismos elementos que tuvo a su alcance la autoridad que resolvió tal medio de defensa y pruebas aportadas "33 con esto lo que nos quiere decir es que no se pueden aportar pruebas distintas de las que se ofrecieron en el procedimiento administrativo ante la autoridad emisora del acto impugnado ya que de hacerlo el Tribunal Fiscal tendría elementos de valoración distintos a los de la autoridad responsable y por lo tanto se le dejaría en un estado de indefensión y desventaja ante el particular.

Por supuesto que si posteriormente el particular conoce de una prueba la puede presentar como prueba superviniente como lo establece el artículo 230 el cual nos dice que las pruebas supervinientes podrá presentarse durante el juicio hasta antes de que se

³³ Op. Cit. Margain, E. p. 241

haya dictado sentencia, caso en que el magistrado instructor le dará vista a la contraparte para que en el plazo de 5 días exprese lo que a su derecho convenga, de lo que se desprende que si para la defensa del particular conoce o posteriormente tienen pruebas al igual que la autoridad las pueden presentar para defender sus derechos.

El mismo artículo en su parte final establece una regla especial de uso exclusivo de magistrado instructor el cual puede solicitar la presentación de cualquier prueba o la realización de cualquier diligencia con la única condición que se relacionen con los hechos controvertidos y se entiende que es con el objeto de tener un mejor conocimiento del asunto al respecto nos dice el Magistrado Rabago de la Hoz³⁴ que estos son los actos de instrucción para que el juzgador pueda formar su propia convicción y proyectarlo así colegiadamente, con la única limitación de que estos no deben de utilizarse para igualar la situación de las partes, o ponen en ventaja a alguna de ellas, para suplir la deficiencia de la queja ni para remediar el descuido o la impericia de estos, sino como se señalo anteriormente, para producir una convicción más firme que la que se pueda obtener con las pruebas proporcionadas por las partes³⁴

Por lo anterior esta facultad se debe ejercer para beneficio del juzgador con objeto de tener una mejor visión del asunto sin beneficio o perjudicar a ninguna de las partes y concretarse a la litis en el juicio, manteniendo de esta forma la equidad procesal de las partes en el juicio de nulidad.

El siguiente artículo 231 del Código Fiscal de la Federación establece las reglas a seguir para el desahogo de la prueba pericial que se concretan a expresar que al momento del acuerdo de contestación o ampliación se requiere a las partes para que en diez días lo presenten y proteste el cargo y luego tendrá un término mínimo de 15 días para rendir su peritaje, las partes tienen el derecho de cambiar de perito cuando estos no pueden rendir el mismo, dándoles su plazo para rendir su dictamen, si el magistrado lo considera oportuno estar presente en la diligencia citara a los peritos para que realicen el peritaje en su presencia y él pueda hacer preguntas con objeto de formarse un mejor criterio del asunto que se somete a su resolución.

Una vez formulados por ambas partes los peritajes si el magistrado considera oportuno nombrará un tercero para allegarse de elementos para dictar su resolución, este perito en caso de que el tribunal no tenga de la materia del peritaje se contratará uno y las partes se encargarán de cubrir sus honorarios, aspecto importante a considerar en materia de comercio exterior den las materias sobre las que puede versar una prueba pericial son muy variadas.

Y en caso de ser perito valuador se tendrá que nombrar a una empresa fiduciaria, esta disposición de que las partes les pagaran a los peritos, va en contra de la Constitución ya que no es una justicia gratuita y más en el caso de la materia de Comercio Exterior donde más de una vez se requerirán los servicios de peritos de

³⁴ Op. Cit. Delgadillo, H. p. 261

materias sumamente especializadas donde el Tribunal Fiscal no tendrá peritos asignados y tendrán que contratar otros con la única salvedad que no pueden ser empleadas de alguna de las partes esto por obvias razones, debiendo cooperar para pagar los honorarios del perito.

Respecto a la prueba testimonial establece que la parte que la ofrezca presentará a sus testigos y si no pudiere el Tribunal las citará en una fecha y hora específica, de la diligencia que se lleve a cabo se levantará un acta pormenorizada y en caso de que los testigos no tengan su domicilio en la sede de la sala puede enviar un exhorto.

Con las reformas que entraron en vigor el primero de enero de 1996, especifica con toda claridad a quien se le puede solicitar que realicen una diligencia mediante exhorto, lo cual beneficia al Tribunal Fiscal ya que en ocasiones otras autoridades jurisdiccionales se negaban a diligenciar exhortos porque no existía ley que los obligará, ahora ya lo hay lo que redundo en beneficio para todos, pero sentimos principalmente a la materia de comercio exterior ya que de las diversas diligencias que se realizan y de las cuales el tribunal se tiene que cerciorar y teniendo el conocimiento que muchas de estas empresa tiene oficinas en distintos estados es de gran utilidad poder pedirle ayuda al Poder Judicial Federal o a algún tribunal administrativo federal.

El particular debe solicitar cuando no tenga en su poder las pruebas idóneas que la autoridad le expida copias certificadas de los documentos que necesita esta solicitud se tiene que hacer por lo menos con cinco días de anterioridad a la presentación de la demanda esto con el fin de que autoridad tenga el tiempo suficiente para expedirlas como lo es su obligación, previo pago de los derechos correspondientes.

En el caso de que la autoridad sea omisa en ese sentido el magistrado instructor le requerirá para que los presente, en caso de no atender el requerimiento se tendrán por ciertos los hechos que se pretendan probar con los mismos, en el caso de que la autoridad responsable sea la misma y si fuere distinta sin ser parte, el magistrado puede aplicar medidas de apremio consistentes en multas en salarios mínimos.

Puede suceder que los documentos no se puedan proporcionar en los días que se solicitaron por su dificultad para recabarlas, las autoridades pueden solicitar un tiempo adicional para localizarlas, y sino se encuentran el magistrado instructor puede considerar que se encuentra en un caso de omisión por causa justificada

El defecto que tiene esta omisión justificada en el Código Fiscal de la Federación, ya que este puede beneficiar a la autoridad principalmente en materia de comercio exterior donde pueden existir pruebas que la autoridad recabo en el extranjero y el particular no las tiene, por lo que la autoridad al considerar que determinada prueba le afecta sus intereses simplemente dice que no la puedo recabar por su complejidad dejando al particular en estado de indefensión, ya que la sala al dictar resolución y no tener esa prueba válidamente, al no establecer que hacer en esos casos el Código Fiscal de la

Federación, puede no tomarlo en cuenta y perjudicar al particular, por lo que consideramos se debe reglamentar este aspecto dentro del mismo Código Fiscal.

En lo referente a la valoración de las pruebas el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación nos dice, que las hay que hacen prueba plena y otras que se dejan a la prudente apreciación de la sala.

En la primera fracción del citado artículo veremos los medios que hacen prueba plena como es la confesión expresa de alguna de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario y los hechos legales que sean afirmados en documentos públicos, con la salvedad de que si los hechos son declaraciones de particulares ante la autoridad estos últimos únicamente acreditan que se hicieron esas declaraciones más no la veracidad de las mismas, en un segundo párrafo se refiere a los hechos que se levante en las actas administrativas que se lleven a cabo por autoridades administrativas las cuales se tendrán como legalmente afirmadas.

La segunda fracción nos proporciona los parámetros con que las salas tomarán en cuenta todas las pruebas y en especial la pericial y testimonial por su propia característica, todas ellas quedarán a la prudente apreciación de la sala al emitir sentencia.

Al analizar cada una de las pruebas aportadas por las partes, la sala va a tener un conocimiento general del asunto, adquiriendo una convicción sobre el expediente que se trate, para lo cual podrá valorar las pruebas sin sujetarse a la valoración de las mismas, con la limitante de que debe hacer un razonamiento de las pruebas ofrecidas.

Ahora veremos las reglas especiales respecto a la regulación de las pruebas que se encuentran contenidas en otros artículos dentro de lo que regulan el juicio de nulidad.

Aquí se presenta un punto importante a considerar como lo es que por ningún motivo se le pueda pedir a la autoridad que envíe su expediente administrativo como sucede en materia de amparo, dónde esto si es posible, consideramos que por este motivo la autoridad esta obligada a expedir copias debidamente certificadas.

El artículo 209 en el antepenúltimo párrafo establece una regla especial respecto de pruebas confidenciales caso en el que únicamente deberán señalar las mismas y hasta el momento antes de la instrucción se solicitará se exhiban las mismas, esta regla esta realizada pensando en los asuntos en materia de comercio exterior donde para poder resolver un asunto en el recurso administrativo se tuvieron a la vista como pruebas información confidencial o comercial ya sea por parte de los particulares o bien por parte de la autoridad esta reforma que entro en vigor el primero de enero de 1996 la consideramos oportuna para seguir haciendo más justo y equitativo los procedimientos jurisdiccionales establecidos en las leyes mexicanas.

El artículo 214 último párrafo regula la información confidencial gubernamental y en este caso si hace alusión concreta a la calificación de la misma que realice la Ley de Comercio Exterior como confidencial y la cual al igual que de los particulares sólo se requiere hasta un momento antes del cierre de instrucción con el objeto de que la Sala tenga todos los elementos suficientes para poder dictar sentencia definitiva .

Las pruebas que se ofrecen en la aplicación a la demanda al igual que en la contestación a la misma se rigen por las mismas reglas generales que se establecen para la demanda y su contestación.

4.8 DE LOS INCIDENTES

Respecto a los incidentes nos dice Emilio Margain que "Los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponda, por inferirse a presupuestos procesales que puedan afectar o restarle validez al proceso"³⁵ esto quiere decir que el proceso se detiene para darle trámite al incidente de que se trate, luego de que se resuelva este por una sentencia interlocutoria puede seguir el proceso, ya que de continuar el procedimiento y luego resolver el incidente que se plantea puede modificar el procedimiento realizado y que se tenga que realizar los actos procesales desde que se inicio el incidente.

Para evitar que los incidentes se conviertan en medios para alargar el proceso el legislador ha establecido una multa de hasta 50 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal cuando se promueva un incidente improcedente y por lo tanto se vea el ánimo de retrasar el juicio de nulidad.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento que regula el Código Fiscal de la Federación en su artículo 217 son los siguientes:

1. El de incompetencia por territorio.
2. El de acumulación de autos.
3. El de nulidad de notificaciones.
4. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
5. El de recusación por causa de impedimento.

El incidente de incompetencia nos dice el artículo 218 se presenta cuando una Sala Regional conoce de un asunto del que por razón de territorio debe conocer otra sala por lo que la primera se declara incompetente y le remite los autos a la segunda para que tramite el asunto, pero puede suceder que esta última diga que tampoco es la competente

³⁵ Op. Cit. Margain, E. p. 269

para conocer de ese asunto por lo que deberá remitir los autos al Presidente del Tribunal para que en resolución del pleno se decida a que sala le corresponde tramitar el expediente y le remitan el mismo, este incidente lo puede hacer de oficio la sala o bien si alguna de las partes se percata de la incompetencia puede promover el incidente ante la Sala Superior del Tribunal.

El incidente de acumulación de autos según establece el artículo 221 del Código se presenta cuando en dos o más juicios y aún no se dicte resolución en ninguno, se presente cualquiera de las siguientes causas de que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, siendo distintas partes y diferentes conceptos de impugnación el acto impugnado sea el mismo o se impugnen varias partes del acto impugnado, independientemente de que las partes y los conceptos de impugnación sean distintos, se estén impugnando actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

Como puede ser el caso de que se impugne la negativa ficta y posteriormente se dicte resolución al recurso con lo cual tendremos dos resoluciones relacionadas, siendo aplicable la jurisprudencia A-6 la cual dice:

NEGATIVA FICTA Y RESOLUCION EXPRESA.- SON ACUMULABLES.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 219, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, procede la acumulación de dos o más juicios en los casos en que las partes sean las mismas y se invoque idénticos agravios. En efecto, si después de haberse configurado la resolución negativa ficta, la autoridad demandada dicta resolución expresa, la demanda de esta última tiene que ser acumulada al primer juicio, ya que tanto la negativa ficta como la resolución expresa derivan del mismo recurso administrativo en que se recurre la multa impuesta a la actora, actualizándose de esta forma los supuestos del citado precepto.
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Epoca. Año II, No. 19, Julio 1989, p. 9

Este último supuesto de acumulación es importante en materia de comercio exterior ya que si no se aplica la parte relativa al Recurso de Revocación de la Ley de Comercio Exterior no procederá la ampliación y por lo tanto se tendrá que proceder a promover un juicio nuevo y posteriormente solicitar su acumulación al primero promovido para que se resuelvan en una sola instancia

Respecto al incidente de nulidad de notificaciones nos dice el artículo 223 que cuando las notificaciones no fueran hechas según lo establecido por el Código Fiscal

serán nulas y como consecuencia de lo mismo se tendrá que ordenar se reponga la diligencia de notificación.

El incidente de interrupción por muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia esta regulada en el artículo 224, el cual es muy claro; la suspensión del juicio no puede durar más de un año, transcurrido el cual, el magistrado instructor en caso de que no comparezca ningún interesado a proseguir el juicio, notificará por lista la reanudación del juicio y las subsecuentes notificaciones al representante legal que corresponda.

El incidente de recusación a magistrados y peritos nos dice el artículo 225 se presenta cuando estos se encuentran en alguno de los supuestos de impedimento del artículo 204 que son, tener un interés personal en el negocio, sean parientes, han sido apoderados en el mismo asunto, tener amistad o enemistad con alguna de las partes, han intervenido o dictado el acto impugnado y figuren como parte en un juicio similar o bien están en una situación que afecte su imparcialidad.

Este último incidente de recusación le da seguridad principalmente al particular de que su asunto se va a tramitar de una forma totalmente imparcial, ya que si conoce de algún impedimento en ese momento lo hace valer, garantizando con ello la equidad de las partes y permitiendo que en materia de comercio exterior principalmente los extranjeros tengan más confianza en la justicia administrativa mexicana.

Distintos a los incidentes de previo y especial pronunciamiento nos dice Quintana Valtierra que " existen otro tipo de incidentes que no trae aparejada la suspensión del procedimiento "³⁶ es decir, se promueve el incidente pero el juicio de nulidad no se detiene el único impedimento es que se tiene que resolver antes de dictar la sentencia definitiva dentro de este tipo de incidentes tenemos dos los cuales son:

El incidente de suspensión a la ejecución regulado en el artículo 227 del mismo Código, se presenta cuando la autoridad ejecutora niega la suspensión, rechaza la garantía o reinicia la ejecución, entonces se promueve ante el magistrado instructor este incidente, para detener la ejecución aportando las pruebas necesarias, que a su juicio no valora la autoridad ejecutora.

El incidente de falsedad de documentos regulado en el artículo 229 de presenta cuando alguna de las partes afirma la falsedad de un documento, incluyendo promociones y actuaciones en el juicio de nulidad, en este incidente se le otorga a la contraparte un término de 10 días para que alegue lo que a su derecho convenga.

Los incidentes en general si no tienen un trámite especial se recibe el mismo y se corre traslado a la contraparte para que en un término de 3 días alegue lo que a su derecho convenga, se deben de ofrecer las pruebas que se consideren pertinentes con todos sus anexos.

³⁶ Op. Cit. Quintana, V. p. 296

4.9 CIERRE DE INSTRUCCION Y EL TERMINO PARA ALEGATOS

Esta figura esta establecida en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación donde establece que una vez que no exista ninguna cuestión pendiente de resolver o acordar se debe de citar para alegatos.

Transcurridos diez días hábiles después de que haya quedado substanciado el juicio es decir, que este debidamente integrado sin nada que impida se dicte sentencia definitiva se notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular sus respectivos alegatos por escrito.

Una vez transcurridos los cinco días que tienen para formular sus alegatos las partes, se deberá cerrar la instrucción, sin importar si fueran presentados o no los respectivos alegatos y un aspecto importante no es necesario que el magistrado instructor o la sala hagan la declaratoria expresa del cierre de instrucción sino que es automático, transcurridos los cinco días se cierra la instrucción y empieza a contar el término para dictar sentencia.

Respecto a los alegatos que sean presentados por una o ambas partes deben ser considerados al momento de dictar sentencia definitiva ya que de no hacerlo incurren en una violación al procedimiento que en la práctica repercute en la presentación de la demanda de amparo que generalmente, sino se tomarán en cuenta se gana para que se consideren, lo que trae una pérdida de tiempo innecesario, porque la disposición es muy clara, se deben de tomar en cuenta los alegatos presentados en tiempo.

Los alegatos nos dice Emilio Margain " sirven para destacar lo expuesto en el escrito de demanda, rebatir lo que la autoridad demandada contesta exponiendo las irregularidades o excesos de la misma al pretender mejorar el acto impugnado, así como por invocar precedentes jurisdiccionales o jurisprudencias recién establecidas sea por la Sala Superior o por los Tribunales Judiciales Federales, el contenido de ellos no puede formar parte de la litis como tampoco la parte actora puede aprovecharlos para mejorar su demanda"³⁷

Por lo tanto los alegatos podemos decir es un resumen del juicio, además de expresar porque se debe dictar sentencia en favor de la parte que los presente al igual que el particular, la autoridad no puede hacer valer otros conceptos de impugnación en contra de la demanda o mejorar los ya hechos, ni se puede modificar la litis planteada en el juicio.

³⁷ Op. Cit. Margain, E. p. 302

La presentación de los alegatos no es necesario que se acuerde por el magistrado instructor de su aceptación, basta con que en la sentencia se mencione su oportuna presentación y consideración al emitir la misma.

4.10 DE LA SENTENCIA

Una vez realizadas cada una de las partes en que se compone el proceso y no existiendo incidente que resolver, la sala pasa a dictar la sentencia definitiva que terminará con el juicio.

La sentencia se deberá pronunciar por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la Sala que se trate, esta tiene que ser emitida dentro de los 60 días siguientes al cierre de instrucción en el juicio de que se trate, para lo cual el magistrado instructor deberá formular su proyecto dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción, no siendo necesario esperar el transcurso de estos términos estando la posibilidad de dictarse al día siguiente de cerrada la instrucción.

Hay ocasiones en que la mayoría de los magistrados están de acuerdo con un determinado proyecto y hay uno o varios tratándose de Sala Superior que no están de acuerdo con el proyecto presentado para su aprobación, para lo cual tendrán dos formas de plasmar su inconformidad, una es simplemente votar en contra de proyecto o bien pueden formular voto particular razonado el cual deben presentar en un plazo no mayor de 10 días.

En el caso particular del magistrado instructor tiene una tercera opción, en caso de que su proyecto original no sea aceptado por la mayoría de los magistrados lo cual consiste en engrosar su proyecto a la resolución adquiriendo el carácter de voto particular, al proyecto final.

La sentencia debe de ir firmada por los tres magistrados como se desprende de la jurisprudencia 131 que dice

SENTENCIA EN EL JUICIO.- DEBE CONTENER LA FIRMA DE LOS TRES MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA SALA.- De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 225 y 227 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia que pronuncia una Sala Regional debe ser firmada por los tres magistrados que la integran. para su plena validez, pues en los términos del primer precepto citado la Sala está integrada por tres magistrados y aún cuando la resolución puede tomarse por mayoría, es indispensable que conste el voto de todos ellos a través de

su firma, como constancia de que la Sala pronunció el fallo; por tanto si no se cumple con ese requisito, debe ordenarse la reposición del procedimiento para que subsane la omisión.
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IV, No. 30, Junio 1982, p. 545.

Por lo tanto aún cuando un magistrado este inconforme con el criterio de la mayoría debe firmar la sentencia y si lo considera pertinente formular voto particular o simplemente firmar haciendo mención de su inconformidad.

Quando se presente alguna causal de sobreseimiento no será necesario esperar a que se cierre la instrucción para poder dictar sentencia, las causas de sobreseimiento están contenidas en el artículo 203 del Código Fiscal que nos dice en su primera causal es cuando exista el desistimiento expreso del demandante, el segundo supuesto nos remite a las causas de impedimento que se presenten durante el proceso, el tercer supuesto se refiere a la muerte del demandante si su pretensión es intrasmisible o bien por su muerte el proceso se queda sin materia, el cuarto supuesto nos indica que procede cuando la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado ante el Tribunal Fiscal y por último todos aquellos casos en que por disposición de la ley se este imposibilitado para emitir resolución en cuanto al fondo del asunto.

En el momento en que se presente el sobreseimiento este se puede decretar sobre todo el proceso o en su defecto exclusivamente sobre alguna parte del juicio promovido lo que lleva a darle seguridad a las partes respecto a la resolución de su juicio.

Una vez vistos los trámites a seguir para poder dictar la sentencia dentro de un juicio de nulidad debemos tener un semblante de los elementos que debe tener, así tenemos los resultados que se refieren a una narración sucinta de los hechos dentro del juicio de nulidad, luego tenemos los considerandos que son los razonamientos lógico-jurídicos que nos llevan a dar el sentido en que se resolverá el juicio y los resolutivos que es lo que resuelve la Sala en forma concreta.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece claramente que las sentencias se deberán de fundar en derecho y se examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, así como la Sala tiene la facultad de invocar hechos notorios que estén en el expediente.

En las demandas de nulidad generalmente se invocan conceptos de impugnación que se refieren a violaciones de procedimiento y otros en cuanto al fondo del asunto, por lo que el segundo párrafo determina que primero se deberán de estudiar aquellos conceptos de impugnación que pueden llevar al Tribunal a resolver la nulidad lisa y llana.

Cuando los conceptos de impugnación lleven a la Sala a resolver la nulidad por alguna violación a requisitos formales o al procedimiento, obliga a la Sala a señalar la forma en que esas violaciones afecten la esfera jurídica del particular y como trascenderán en el sentido de la resolución.

Las salas tienen una facultad especial al dictar una resolución como lo es poder corregir los errores de que se percaten en la cita de preceptos legales que se consideren por el particular violadas y deberán examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad y en general todos los razonamientos de las partes con el objeto de resolver la cuestión que efectivamente se le esta planteando al Tribunal, pero este debe tener cuidado de no cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación ya que de hacerlo así, estaría supliendo la deficiencia de la queja, lo cual no esta permitido por el Código Fiscal de la Federación.

La suplencia de la queja no es posible hacerla en el juicio de nulidad como lo establece la jurisprudencia 200 del Tribunal Fiscal, la cual dice:

SENTENCIAS.- ES INDEBIDO SUPLIR LAS DEFICIENCIAS DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE NULIDAD.-en los términos de los artículos 193 y 229 del Código Fiscal de la Federación de 1967, no es dable suplir la deficiencia de la queja de cualquiera de las partes, introduciendo elementos ajenos a sus planteamientos, ya que en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación únicamente deben examinarse los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; además de que si hubiera sido voluntad del legislador que el Tribunal examinara cuestiones de oficio, lo habría señalado en forma expresa, como ha sucedido en otras materias diversas a la fiscal.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VI, No. 59, Noviembre 1984, p. 369.

Esta suplencia únicamente se aplica por excepción cuando hay incompetencia de la autoridad o una ausencia de motivación o fundamentación; salvo estos dos casos en el juicio de nulidad no es dable aplicar la suplencia de la queja, cuando la Sala se percate de ciertas violaciones a la ley en el acto impugnado, si el particular o la autoridad en su caso, no las hacen valer en tiempo, el tribunal no se puede pronunciar sobre los bienes.

Cuando se promueva el juicio de nulidad contra la resolución dictada en un recurso administrativo, la Sala del Tribunal al resolver el expediente, si tiene los elementos suficientes puede pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no fue satisfecho por la autoridad el interés jurídico del particular, siempre y cuando este último lo impugne de manera expresa en su demanda ya que de no hacerlo el

Tribunal Fiscal estará imposibilitado para entrar a ese estudio y por lo tanto no resolverá el fondo del asunto de forma definitiva y probablemente se dicte un sentencia para efectos con lo cual se emitirá otra resolución al recurso planteado para seguir con el juicio de nulidad teniendo un carrusel sin fin.

El tribunal fiscal deberá declarar que una resolución es ilegal cuando se demuestre que ciertos supuestos establecidos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en caso de presentarse y se acredite su presencia en el asunto que se trate.

El primer supuesto es la incompetencia del funcionario que interviene o dicto la resolución impugnada esta causal debe estudiarse de oficio por el Tribunal ya que es de orden público, por lo tanto en vasis de proteger el mismo hay que estudiarlo y en caso de encontrarlo fundado proceder conforme a derecho, esta incompetencia del funcionario se puede presentar en el momento de ordenar un determinado procedimiento o acto administrativo, el haber tramitado o ejecutado ese acto o bien el haber dictado ese acto que afectó el interés jurídico del particular.

El segundo supuesto se refiere a la emisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten la esfera jurídica del particular en su defensa y por lo mismo tenga una trascendencia en el sentido de la resolución impugnada, recalando la ausencia total de fundamentación o motivación la cual se deberá de estudiar de oficio, por ser de interés público el que se presente ya que se estaría violando la garantía de seguridad jurídica, por lo cual el legislador le impuso la obligación al Tribunal Fiscal de la Federación de estudiarla aún cuando el particular no lo exprese como concepto de impugnación.

El tercer supuesto nos lleva a los vicios de procedimiento que afecta la defensa oportuna del particular o obviamente tengan una consecuencia reflejada en el sentido de la resolución impugnada.

El cuarto supuesto se refiere a los hechos que motivaron el acto impugnado cuando no se realizaron o bien fueran distintos o se tomaron en cuenta de una forma equivocada a como sucedieron en la realidad, lo que redunde en perjuicio del particular, esta fracción también nos establece que el acto administrativo o la resolución fueron dictados en contravención a las disposiciones legales que se le debieron aplicar o bien no se le aplicaron en definitiva lo que deja al particular ante la inseguridad jurídica.

La última fracción se refiere al desvío de poder ya que establece como supuesto cuando el acto administrativo se dicto tratándose de facultades discrecionales, sin seguir los fines para los cuales e le otorgaron esas facultades a determinada autoridad por lo cual no cumple con sus objetivos el acto impugnado para lo cual puede pedir su nulidad.

El supuesto anterior es muy importante en materia de comercio exterior ya que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene diversas atribuciones como son los cupos de importación por citar un ejemplo donde sus facultades son discrecionales lo cual

puede motivar inconformidades a las cuales se las da cabida en esta fracción para esclarecerlas para satisfacción de los particulares afectados por ella.

El artículo 239 esta intimamente ligado al artículo 238 ya que este último establece las causas de ilegalidad y el 239 determina los sentidos que puede tener una sentencia y los efectos que tiene la misma.

Así tenemos que el tribunal al emitir su sentencia definitiva en un juicio de nulidad únicamente 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.

La fracción primera no tiene dudas, es cuando el particular o la autoridad el demanda la nulidad de una resolución favorable al particular no acreditan ni prueban tener la razón y se tiene que declarar ese acto administrativo totalmente válido y por lo tanto aplicable.

La fracción segunda nos determina la declaración de una nulidad lisa y llana, es decir, no establece cuales son los efectos de las sentencia porque no los hay simplemente es nulo, el acto de autoridad.

La última fracción establece la nulidad para efectos los cuales deben estar precisados con toda claridad la forma y términos con que la autoridad deba cumplirlas si la sentencia obliga a realizar un determinado acto administrativo lo deberá cumplir en un plazo de cuatro meses, y si fuera el caso emitir la resolución definitiva, los supuestos en los que proceden estos efectos es el artículo 238 fracciones II y III, y cuando lo considere oportuno la Sala en las restantes fracciones se podrá presentar.

Únicamente en un caso la Sala no puede dictar sentencia para determinados efectos y es cuando se trata de facultades discrecionales ya que será la autoridad que diga en uso de sus facultades que es lo que procede.

Los plazos que tiene la autoridad para cumplir las sentencias del Tribunal Fiscal se interrumpen por la presentación de algún medio de defensa tanto del particular como de la autoridad en contra de la sentencia, posteriormente hasta que se dicte resolución definitiva y quede firme se reanuda el computo de los plazos para cumplir las sentencias si las tuviera, sino serán exigibles a partir de ese momento los derechos que se crearon.

Una vez vistos los elementos y contenido de las resoluciones dictadas por el tribunal hay que hacer mención que en determinados supuestos la Sala Superior del Tribunal en voz de su Presidente ejercitan lo que se conoce como su facultad de atracción, que no es otra cosa que la solicitud a la Sala Regional que conozca del asunto

de que le envíe el expediente para que esta dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento, atendiendo a los supuestos que establece la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y que son los siguientes.

A la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación funcionando en pleno le corresponde resolver de los juicios donde sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento o bien fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución y aquellos en que el Presidente del tribunal considere de importancia y trascendencia.

A las secciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación les corresponde conocer de los juicios que se promuevan cuando la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial o cuando el particular afirme que no se le aplicó algún tratado o convenio de los anteriores los que el Presidente del Tribunal en uso de sus atribuciones por su importancia y trascendencia decida sean resueltos por esta.

También las secciones resolverán los juicios de la Ley de Comercio Exterior y especifica aún más el señalar concretamente las materias del artículo 94 de la citada ley, donde como ya lo vimos has distintos criterio sobre si se debe de aplicar; pero lo que importa en este apartado es que aquí se especifica claramente que las secciones de la Sala Superior serán quienes resuelvan todos los conflictos que se plantean en esta materia no dejando dudas sobre quien es la competente para resolver los mismos.

El trámite para que la Sala Superior puede ejercitar su facultades lleva de la siguiente forma, la petición para ejercitar la misma puede ser de oficio en los casos establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a petición de las Salas Regionales debidamente fundada o bien por parte de alguna de las autoridades que sea parte en el juicio, deberán seguir los siguientes trámites.

Cuando la petición sea realizada por las autoridades o alguna Sala Regional, esta deberá presentarse ante la Sala Superior antes de que se cierre la instrucción en el juicio.

Una vez recibida la solicitud, el presidente del Tribunal le comunicará a la Sala Regional respectiva que ha decidido ejercer sus facultades de atracción, esta solicitud se deberá presentar hasta antes de que la sala dicte resolución.

En el caso de las materia de comercio exterior el Presidente del Tribunal le deberá comunicar de oficio a la Sala Regional que conozca del asunto que ejerce su facultad de atracción respecto de ese asunto.

El magistrado instructor una vez que recibe la solicitud donde ejerce la facultad de atracción lo debe notificar a las partes, y en caso de que estas no tengan domicilio dentro del Distrito Federal, les requerirá para que señalen domicilio para oír y recibir

notificaciones en el Distrito Federal con el apercibimiento de que si no lo hacen la resolución que se dicte será notificada por lista.

Al cierre de la instrucción en el juicio de nulidad la Sala Regional que conozca del asunto remitirá el expediente original junto con sus anexos si los tuviera, a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior para que lo turne al magistrado ponente que le corresponda para que elabore el proyecto y lo presente para su aprobación a la sección o al pleno según corresponda.

Todas estas reglas referentes a la facultad de atracción están contenidas en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación el que hasta el 31 de diciembre de 1995 era el 239 Bis del mismo código por lo tanto se debe entender que todos aquellos artículos que nos remitan al anterior se debe entender que nos remiten al vigente.

Las sentencias que se dicten por el Pleno de la Sala Superior con aprobación de por lo menos ocho magistrados y en el caso de las secciones de la Sala Superior con aprobación por lo menos de cuatro de sus miembros y sean publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación sentarán precedentes para fijar jurisprudencia.

La jurisprudencia se fijará por tres precedentes en el mismo sentido y ninguno en contra cuando sean de la Sala Superior y por cinco precedentes sin ninguno en contra cuando sean de las establecidas por las secciones de la Sala Superior.

La jurisprudencia es obligatoria de aplicar para las Salas del Tribunal, salvo que la contravenga una jurisprudencia adoptado por el Poder Judicial de la Federación, caso en que no se puede aplicar y la Sala Superior debe acordar la suspensión de esa jurisprudencia y publicarla en la revista del tribunal.

Con la entrada en vigor de las reformas al Código Fiscal de la Federación se introdujo una figura nueva en el juicio de nulidad que es la aclaración de sentencias ambiguas u oscuras regulada en el artículo 239-C del citado Código, esta puede proponerse por la parte que considere la sentencia con alguna parte contradictoria ambigua u oscura dentro de los 10 días siguientes a su notificación.

Esta aclaración se promoverá ante la Sala que dictó la resolución especificando claramente que parte de la sentencia solicita su aclaración, esta deberá resolverse en un plazo no mayor de cinco días siguientes a la fecha en que se promovió la aclaración que se dicte formando parte de la sentencia y por lo tanto no admite recurso alguno y si interrumpe el término para la impugnación de la sentencia, la sala al resolver esta no puede cambiar la substancia de la sentencia original.

4.11 LA QUEJA

La que es una figura regulada en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación cuando la autoridad demandada en el juicio de nulidad no cumple con la sentencia firme que dicto el tribunal, esta solo puede promoverse en una sola ocasión en un juicio.

La queja procede en contra de dos actos, el primero cuando la resolución que dicta la autoridad repite indebidamente la resolución anulada o bien incurre en un exceso o defecto en el cumplimiento a una sentencia para efectos; y el segundo supuesto es cuando la autoridad que deba cumplir la sentencia y no lo haga dentro del término establecido por la ley.

El particular que promueve la queja tiene un término de 15 días para hacerlo salvo en el segundo supuesto, caso en el cual no tiene término mientras continúen vigentes sus derechos, en el escrito deberá expresar el porque considera que existió exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia firme o repetición del acto o la emisión total al cumplimiento.

Una vez recibido el escrito por el magistrado instructor o ponente le correrá traslado a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia para que en un término de cinco días rinda un informe donde expresará las causas del defecto en el cumplimiento o la emisión al cumplimiento.

Una vez tramitada la queja se dejan correr los 5 días que tiene la autoridad para rendir su informe y en caso de que no lo presente o apartir de su presentación, el magistrado deberá dar cuenta con la queja en un plazo de 5 días a la Sala o sección que corresponda para resolver la misma.

La Sala puede decretar que hay repetición de la resolución anulada y hará la declaratoria respectiva anulando la repetida, notificándolo también al superior jerárquico y se le impondrá una multa equitativa a 15 días de salario mínimo al funcionario responsable de la repetición, ordenándole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Cuando la Sala resuelva que hay exceso o defecto en el cumplimiento a la sentencia ordenará que un término de 20 días emita resolución dando cumplimiento en los términos señalados por la sentencia que deberá cumplir.

Si resuelve la Sala que hubo una omisión total en el cumplimiento a la sentencia se requerirá al funcionario para que en un término de 20 días emita la resolución cumpliendo la sentencia definitiva, además se le correrá traslado al superior jerárquico y se le impondrá una multa de 20 días de salario mínimo.

Mientras dure el trámite de la queja se suspenderán todos los procedimientos administrativos de ejecución, siempre y cuando se solicite a la autoridad ejecutora y se garantice el interés fiscal en términos del Código Fiscal de la Federación.

Cuando se promueva una queja notoriamente improcedente a la parte que la promovió se le impondrán una multa de entre 20 a 120 salarios mínimos esto con el fin de evitar el atraso de los asuntos por voluntad de los particulares.

Una de las reformas vigentes a partir del primero de enero de 1996 con respecto a la queja es muy positiva, la cual consiste que cuando existe una resolución definitiva la sala o sección consideran que la queja es improcedente ordenarán que se instruya como demanda nueva.

Esto es muy positivo ya que anteriormente si se declaraba improcedente se perdía el tiempo para ejercitar otro medio de defensa o bien se promovía la queja y el juicio de nulidad y se resolvía la queja favorablemente se sobreseía el juicio de nulidad, y ahora se va a garantizar la seguridad jurídica del particular ya que si la resolución no es materia de queja no perderá su derecho para promover el juicio de nulidad ya que se le dará ese trámite.

4.12 DE LOS RECURSOS

En el juicio de nulidad se regulan tres recursos que son el de reclamación, el de apelación y el de revisión, el primero se promueve en general contra los acuerdos de trámite, el segundo contra sentencias de Salas Regionales y el último contra sentencias de la Sala Superior.

4.12.1 EL RECURSO DE RECLAMACION

Este recurso es un medio de defensa que tienen las partes en el juicio de nulidad para impugnar algún acuerdo de los señalados en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación que son:

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o bien de alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero perjudicado.

Este recurso se deberá promover ante la Sala o sección respectiva dentro del término de 15 días de la notificación del auto que se está impugnando, una vez recibida y admitida se la deberá correr traslado a la contraparte para que en un término de 15 días exprese lo que a su derecho convenga.

Una vez transcurrido ese término con contestación al recurso o sin ella el magistrado que dictó el acuerdo no podrá excusarse, y dará cuenta a la Sala para que resuelva el recurso en un plazo de cinco días.

Cuando el sobreseimiento se presente por desistimiento y se promueva recurso de reclamación contra el acuerdo que lo decreta antes del cierre de instrucción no será necesario correr traslado a la contraparte esto está establecido en el artículo 244 del Código.

Este recurso se modifica a partir del primero de enero de 1996 lo cual considero fue bueno ya que eliminó la objeción y reunió todos los supuestos en un solo recurso lo que le da uniformidad y claridad al procedimiento, con este recurso se pueden subsanar errores en la instrucción para que al momento de dictar sentencia no sea necesaria regularizar procedimiento aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles o inclusive esperar a que el amparo o revisión revoquen la resolución y ordenen corregir el procedimiento.

4.12.2 DE LA APELACION

Este recurso de nueva inclusión en el Código Fiscal de la Federación se regula en los artículos 245 al 247 del mismo, este recurso consideremos va a descargar de trabajo a los Tribunales Colegiados de Circuito al revisar la Sala Superior las actuaciones de las Salas Regionales.

La apelación en principio solo la pueden promover las autoridades ante la Sala Superior contra las sentencias definitivas que dicten las Salas Regionales, o bien que decreten o nieguen sobreseimientos, para la procedencia del mismo deberán encuadrar dentro de alguno de los siguientes cinco supuestos.

El primero supuesto se refiere a la cuantía del asunto la que a la fecha de presentación del recurso debe exceder el monto de 200 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica del Distrito Federal elevado al año, esta cuantía se estableció para limitar el número de posibles asuntos que fueran apelables y dejar los realmente importantes y de una gran cuantía.

El segundo supuesto se establece por la importancia y trascendencia del asunto, y más adelante en el artículo 246 párrafo cuarto establece que las secciones de la Sala

Superior determinarán si el asunto es de importancia y trascendencia, pero no señala en que se basarán para decidir sobre la misma ni que parámetros puedan usar para calificarla, por lo que pensamos no se promoverán apelaciones con este fundamento.

El tercer supuesto establece que procede cuando sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de importancia y trascendencia a juicio del superior jerárquico de la autoridad que se encargó de la defensa en primera instancia, en este caso procederá cuando a juicio del superior sea un asunto de importancia y trascendencia, como el Tribunal no puede calificar esta según el artículo 246 en su párrafo cuarto, todas las apelaciones que se promuevan con este fundamento serán procedentes para beneficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en perjuicio de los particulares.

El cuarto supuesto es la procedencia en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta se establece ya que el recurso de revisión era desechado por los Tribunales Colegiados de Circuito en un muy alto porcentaje por lo que ahora será la Sala Superior quien revise este tipo de asuntos sin poderse negar a ello.

El último supuesto se refiere a las materias sobre aportaciones de seguridad social, es decir, asuntos del Seguro Social, como solo hasta un supuesto el Instituto Mexicano del Seguro Social el no tener cuantía puede hacer uso indiscriminado de este recurso, lo cual esperamos que no sea así.

Cuando una sentencia se fundamente en la aplicación de una jurisprudencia de Poder Judicial Federal no procederá la misma.

Si la sentencia afecta los intereses jurídicos de ambas partes y la autoridad apela la sentencia el particular se puede adherir a la misma, pero si no procede de la apelación de la autoridad tampoco será procedente la del particular.

El término para promover la apelación es de 20 días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida, se promoverá ante la Sala Superior, y en el caso que la autoridad sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también la podrá presentar ante la Sala Regional que dictó la sentencia.

La apelación la deben promover cuando se trate de autoridades, en primera instancia, locales lo deberá interponer una autoridad central, en caso de resoluciones emitidas entidades federativas coordinadas en ingresos federales lo deberá interponer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuando sea resoluciones de copias de la Secretaría de Hacienda lo pueden interponer autoridades centrales o regionales.

Una vez admitido el recurso de apelación se le corre traslado al particular para que en un término de 20 días exponga lo que a su derecho convenga y si lo considera

oportuno formule su apelación, si presenta esta se le correrá traslado a la autoridad para que en 20 días exprese lo que a su derecho corresponda, vencidos estos plazos el magistrado ponente dentro de los 45 días siguientes formularan su proyecto que someterá a la sección respectiva para su aprobación.

La sección al resolver la apelación puede corregir la cita de preceptos legales pero sin cambiar los hechos y examinar en su conjunto todo el expediente para poder emitir su resolución.

La resolución del recurso de apelación podrá desechar, confirmar la sentencia o modificarla, así como revocarla para dictar una nueva que la sustituya o mandar reponer el procedimiento por la Sala Regional.

La autoridad que apela una sentencia no puede presentar pruebas adicionales salvo que estas sean supervinientes y que puedan tener influencia en la resolución al recurso, no pueden formular argumentos que cambien los fundamentos de derecho de la resolución impugnada en primera instancia, no aumentar nuevos conceptos de impugnación, lo único que pueden hacer es a los mismos conceptos de impugnación esgrimir nuevos argumentos diferentes a los señalados con anterioridad.

Cuando se presenta la apelación se deberá hacer con las copias suficientes del escrito y las pruebas el traslado a las contrapartes, de no hacerlo en el caso del escrito se les requerirá para que en cinco días las presenten y de no hacerlo se les desechará, en el caso de las pruebas si no presentan sus respectivas copias se tendrán por no ofrecidas.

Consideramos que este recurso no se aplicará en materia de comercio exterior ya que solo procede contra resoluciones de las Salas Regionales y en el caso del comercio exterior las secciones de la Sala Superior son las competentes para dictar la resolución final.

Cuando el particular promueva amparo directo y la autoridad promueve el recurso de apelación, la Sala Regional responsable en su informe justificado hará saber al Tribunal Colegiado de Circuito que la sentencia no es definitiva y en los casos de desechamiento de apelación queda firme apartir de la notificación de este acuerdo.

La inconveniencia de tener 20 días para la apelación es que el particular si no esta conforme con la sentencia promueve la demanda de amparo, con lo cual la autoridad sabe con antelación los argumentos del actor en contra de la sentencia, lo que le pueden ayudar a mejorar su recurso de apelación y el juicio de amparo será sobreado y hasta después podrá promover la demanda de amparo con lo cual sentimos se rompe con la equidad procesal que deben tener las partes.

4.12.3 DE LA REVISION

La revisión es un recurso exclusivo de la autoridad ya que el particular no tiene acceso a este, por tener el la demanda de amparo ya que ambos se resuelven ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

El recurso de revisión procede contra las sentencias dictadas por la Sala Superior en primera instancia así como aquellos que no puedan ser apelados.

El recurso de revisión le promoverán las unidades administrativas encargada de su defensa jurídica ante la sala que emitió la sentencia que se reclama dentro del término de 15 días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida.

Se podrá hacer valer este recurso por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre y cuando afecten las defensas del recurrente y repercutan en el sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, todos ellos cuando el asunto sea de una cuantía superior a los 200 veces de salario mínimo general diario elevado al año en el Distrito Federal vigente al momento de su emisión.

Cuando por tratarse de contribuciones que se causen por periodos menores al año para determinar la cuantía se divida la cuantía por los meses a que corresponde y luego se multiplica por doce y se obtiene la cuantía del asunto.

Si embargo hay asuntos que la cuantía es inferior a la citada anteriormente o bien no tiene una cuantía determinada, en estos casos la autoridad debe razonar la importancia y trascendencia del asunto para que lo pueda admitir el Tribunal Colegiado o con independencia de lo anterior la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juzgue que se afecte el interés fiscal de la federación y se este interpretando leyes o reglamentos, o de formalidades esenciales del procedimiento o fijar los elementos constitutivos de una contribución y cuando se trate de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este recurso como ya se vio pretende guardar el equilibrio procesal ya que el particular tiene el juicio de amparo y la autoridad el recurso de revisión, ambas a resolverse por los tribunales federales, por lo que al llegar a los Tribunales Colegiados de Circuito se tramitará el amparo y la revisión en el mismo y al momento de dictarse la ejecutoria respectiva se verán ambos en la misma sesión en que se resuelva la demanda de amparo.

El anterior criterio es con la finalidad de evitar que se dicte sentencias contradictorias o bien que ambas resulten fundadas para distintos efectos, por lo tanto para evitar complicaciones a la Sala que va a cumplimentar las ejecutorias y tener a la vista el expediente se resuelven al mismo tiempo.

Este recurso en materia de comercio exterior si va a ser de utilidad para la autoridad aunque en algunos casos no va a tener una cuantía determinada para lo cual deberá razonar la importancia y trascendencia del asunto lo que consideramos en principio no va a tener gran dificultad por el tipo de materia y sus repercusiones en el comercio que tiene México con todo el mundo no sólo con los Estados Unidos de América y Canadá.

4.13 EL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es el medio que tiene el particular para defenderse de los actos de las autoridades, en este caso específico del Tribunal Fiscal de la Federación lo que viene a fortalecer indudablemente para los ojos de los extranjeros al juicio de nulidad ya que al ser revisadas sus actuaciones por el Poder Judicial Federal en estricto apego a las garantías individuales le de confianza y le pueden motivar a utilizar las vías internas de defensa.

El juicio de Amparo lo define Ignacio Burgoa como "juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despejarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine"³⁸

Esos actos de autoridad se pueden dar durante el procedimiento caso en el cual se debe promover el juicio de amparo indirecto ante los juzgados de distrito en materia administrativa, este procederá contra la resolución que se dicte al recurso de reclamación o contra algún acuerdo dictado por el magistrado instructor o la Sala que afecte al particular y no admita recurso previo, pero no ponga fin al procedimiento.

Para promover el juicio de amparo indirecto tiene 15 días el particular contados a partir de la notificación del acto impugnado y se debe presentar ante el juzgado de distrito en turno que le corresponda.

Cuando se pretende impugnar la sentencia definitiva a la resolución que le pone final procedimiento el medio adecuado es el juicio de amparo directo, para el cual se tienen 15 días para presentarlo contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida en esta vía.

El amparo directo se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación para que este notifique a los terceros, rinde su informe justificado y certifique en la demanda de

³⁸ Op. Cit. Burgoa, I. p. 177

amparo la fecha de notificación, y la fecha de presentación de la demanda de garantías y posteriormente envíe el expediente ante los Tribunales Colegiados de Circuito en turno.

Aquí vamos a hacer referencia al recurso de apelación para el cual la autoridad tiene 20 días para promoverlo, con lo cual no queda firme la sentencia y en consecuencia y siguiendo el principio de procedencia del amparo contra sentencias definitivas, conforme a lo establecido en el artículo 107 Constitucional fracción III inciso A el cual establece que procede contra las resoluciones definitivas que no puedan ser modificadas por recurso alguno, por lo tanto en este caso el recurso de apelación si puede modificar la sentencia y por lo tanto, se va a sobreseer el juicio de amparo en términos del artículo 73 fracción XIV de la Ley de Amparo o en caso de que aún no sea admitido será desechado por improcedente, ya que no es definitiva al poder ser modificada por la resolución dictada en el recurso de apelación.

El juicio de amparo se puede resolver negando el amparo al particular cuando no acredite tener la razón; sobreseer el juicio de amparo cuando se presenten las causas para decretarlo; o bien conceder el amparo y protección de la justicia federal restituyendo al gobernado de sus garantías individuales que le fueron violadas para lo cual el Tribunal Fiscal de la Federación deberá dictar una sentencia en estricto apego a lo dictado en la ejecutoria que resolvió el juicio de amparo.

CONCLUSIONES

Considerando la vida jurídica y económica del país donde se tienen estrechas relaciones entre distintas naciones con México, se hace necesario que el Estado intervenga para equilibrar las fuerzas económicas que participan.

Así tenemos que el Estado como órgano regulador se vale del Derecho como método para establecer todos aquellos mecanismos necesarios para mantener la justicia y en el caso de que se susciten conflictos en el conglomerado socioeconómico solucionar estos; y mantener el equilibrio en la convivencia humana.

Por lo anterior se creó la Ley de Comercio Exterior regulando las relaciones comerciales a nivel internacional, donde con fundamento en esta se dictan diversas resoluciones las cuales pueden afectar a los particulares en su esfera jurídica, y en caso de que el gobernado considere que se dictó en sin apegarse a la ley puede recurrir esa resolución.

La impugnación la realizará ante la autoridad que emitió el acto impugnado que puede ser la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promoviendo el recurso de revisión.

El recurso de revocación consideran algunos autores que se encuentra vigente, sin embargo nosotros hemos llegado a la conclusión de que se encuentra derogado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, razón por la cual se debe de agotar el recurso de revisión previsto en esta última.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece el recurso de revisión derogando los recursos establecidos en las leyes administrativas que no se encuentren comprendidas dentro de las excepciones a su aplicación y como por disposición expresa las cuotas compensatorias y el resto de las sanciones que se imponen con fundamento en la Ley de Comercio Exterior no son contribuciones, se concluye que si se la aplica a esta última.

Tenemos que se encuentra derogado el artículo 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior donde se establece el recurso de revocación y la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de esta materia, sin embargo se mantiene vigente el resto de la Ley.

Al principal punto que hemos llegado es a la afirmación que el Tribunal Fiscal de la Federación es competente para resolver las controversias que se susciten en materia de comercio exterior

Esto es así por que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación contempla en su artículo once las siguientes fracciones:

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

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

Por lo cual en el caso de ambas leyes el Tribunal Fiscal de la Federación continuara conociendo de la competencia en materia de comercio exterior ya que ambas están previstas en su Ley Orgánica.

En una interpretación conjunta de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del Código Fiscal de la Federación debemos concluir que la Sala Superior debe ser la competente para resolver los asuntos que se promuevan en materia de comercio exterior, ya que la primera establece en su artículo 20 fracción I inciso "a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior", por lo cual no obstante estar derogado el artículo 94 la Ley no lo está y por lo tanto no se le puede quitar la competencia que tiene establecida en ley.

Los particulares afectados por una resolución en materia de comercio exterior además del recurso de revisión y del juicio de nulidad tienen como otra alternativa el ejercitar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias pero solamente cuando se trate de los mencionadas cuotas.

La opción de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias únicamente será opción cuando México sea parte del Tratado Comercial de Libre Comercio donde se establezcan los mencionados mecanismos de solución de controversias.

En caso de que no exista un tratado comercial con el país con que se tenga controversia únicamente tendrán los particulares como medios de defensa los establecidos en nuestra legislación.

No obstante la vigencia del recurso de revisión, este deja muchas lagunas en el desarrollo del procedimiento primero ante la autoridad que emitió el acto y luego para poder acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación en juicio de nulidad, especialmente de los asuntos en materia de comercio exterior principalmente en lo que se refiere a cuotas compensatorias.

La materia de comercio exterior tiene una mejor regulación en la Ley de Comercio Exterior que evita confusiones en la parte del recurso de revocación por lo cual considero que este recurso debe de ser el que se tiene que agotar en esta materia para lo cual es necesario que se modifique la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Consideramos que por las características especiales que tienen los asuntos en materia de comercio exterior el legislador promoverá una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con objeto de especificar claramente que a la Ley de Comercio Exterior no le es aplicable.

Al tener un panorama general de la regulación muy específica del comercio exterior en México, es posible valorar su situación específicamente en lo que a medios de defensa se refiere, para el particular y para llevar a cabo una mejor regulación y aplicación sugiero concretamente lo siguiente.

Que a la Ley de Comercio Exterior por su regulación tan especial que tiene, no se le aplique la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Que al Tribunal Fiscal de la Federación en su Ley Orgánica y en el Código Fiscal de la Federación se le den facultades para que pueda realizar diligencias en el extranjero, para poder integrar adecuadamente los expedientes.

Que el personal del Tribunal Fiscal de la Federación sea capacitado en cuestiones de comercio exterior para que el particular considere los medios de defensa internos en vez de acudir ante un panel binacional.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, 10o. ed. México, 1991.

Bielsa, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. De Palma, 5o. ed. Buenos Aires, Argentina, 1955.

Briseño Sierra, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1990.

Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa, 8o. ed. México, 1991.

Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, Ed. Porrúa, 30o. ed. México, 1992.

Cárdenas Elizando, Francisco. INTRODUCCION AL DERECHO FISCAL, Ed. Porrúa, México, 1992.

Carrasco Iriarte, Hugo. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL, Ed. Harla, 2o. ed. México, 1993.

Carrasco Iriarte, Hugo. LECCIONES DE PRACTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL, Ed. Themis, 3o. ed. México, 1992.

De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Ed. Porrúa, 19o. ed. México, 1990.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, Ed. Limusa, 3o. ed. México, 1992.

Flores Zavala, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS Ed. Porrúa, 30o. ed. México, 1993.

Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, 29o. ed. México, 1990.

García Padilla, Miguel A. et. al. **EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1996.

Garza, Sergio Francisco de la. **DERECHO FINANCIERO MEXICANO**. Ed. Porrúa 11o. ed. México, 1982.

Gómez Lara, Cipriano. **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**, Ed. Harla, 8o. ed. México, 1990.

Margáin Manautou, Emilio. **DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION DE ILEGITIMIDAD**, Ed. Porrúa, 5o. ed. México, 1995.

Margáin Manautou, Emilio. **INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO**, Ed. Universidad Nacional de San Luis Potosí, 6o. ed. México, 1981.

Martínez Rosalanda, Sergio. et. al. **LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1994.

Ovalle Favela, José. **DERECHO PROCESAL CIVIL**, Ed. Harla, 5o. ed. México, 1992.

Orendain Kunhardt, I. **NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**. Ed. Themis. México, 1994.

Quintana Valtierra, J. y Rojas Yañez, J. **DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO**, Ed. Trillas, 1o. ed. México, 1988.

Rodríguez Lobato, Raul. **DERECHO FISCAL**, Ed. Harla, 2o. ed. México, 1986.

Serra Rojas, Andres. **DERECHO ADMINISTRATIVO: DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA**, Ed. Porrúa, 15o. ed. México, 1992.

Sánchez León, Gregorio, **DERECHO FISCAL MEXICANO**, Ed. Cardenas, 8o. ed. México, 1991.

Treviño Azcue, Julio C. **PANORAMA JURIDICO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO II**. Ed. Universidad Iberoamericana. 1o. ed. México, 1993.

Urbina Nandayapa, Arturo. **MEDIOS DE DEFENSA ADUANERA Y DE COMERCIO EXTERIOR** Ed. Grupo Gasca. México, 1995.

DICCIONARIOS

Couture, Eduardo J. VOCABULARIO JURIDICO, Ed. De Palma, 30. reimpresión, Buenos Aires, Argentina 1988.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ed. Driskill S.A. T. I al XXVII, Argentina, 1979.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Comercio Exterior.

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley de Amparo.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Acuerdo de Cooperación Económica con Chile.

Tratado de Libre Comercio celebrado con Costa Rica.

Tratado de Libre Comercio celebrado con Colombia y Venezuela.

Tratado de Libre Comercio celebrado con Bolivia.

RESOLUCION

Resolución de fecha 30 de Agosto de 1995 en la revisión de la resolución definitiva de investigación antidumping sobre las importaciones de productos de placa de acero en hoja originarios y procedentes de los Estados Unidos de América.

REVISTAS

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Diversos Volúmenes.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año 1993.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año 1993.