



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL RECURSO DE REVOCACION EN MATERIA DE PRACTICAS
DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAREZ GARCES AMELIA



ASESOR: DR. PATIRO MANFFER RUPERTO

CIUDAD UNIVERSITARIA

2002



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE
EL COMERCIO EXTERIOR**

OFICIO APROBATORIO No. L.05/2002

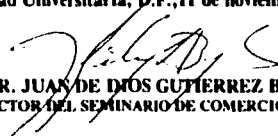
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E**

Me permito informarle que la tesis para optar por el grado de licenciatura, elaborada por la pasante en Derecho, **AMELIA JUAREZ GARCÉS**, con el número de cuenta **94234903** en este Seminario, bajo la dirección del **DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**, denominada **"EL RECURSO DE REVOCACION EN MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL"** satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 11 de noviembre de 2002.


DR. JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ BAYLON
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE COMERCIO EXTERIOR

Paginación Discontinua

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,
A la Facultad de Derecho,
A mis Maestros,*

*Gracias por brindarme una formación académica
extraordinaria, pero sobre todo Gracias por sembrar en mi
alma y corazón el Orgullo de ser Universitario.*

*A mi Asesor,
Dr. Ruperto Patiño Manffer,*

*Gracias por todo su apoyo para conseguir
esta meta. Sus consejos, enseñanzas e ideas
se ven aquí reflejados.*

A mis Padres,

*Gracias por darme la vida, Gracias por su amor, apoyo,
comprensión, desvelos, preocupaciones...*

*Gracias Papá por enseñarme con tu ejemplo que la vida no
es fácil y que hay que luchar siempre para salir adelante.*

*Gracias Mamá por tener esa mente calculadora, ese gran
corazón, pero sobre todo por ese temple para hacer de mi lo
que hoy soy.*

Los quiero.

A mi Familia y Amigos,

*Gracias por su cariño y apoyo
incondicionales.*

F.L.A.

*Gracias por mostrarme un mundo diferente, en
el que luchando día a día, el soñar se convierte
en el principio de un sueño hecho realidad.*

INTRODUCCIÓN.

El comercio internacional y la tecnología son actividades extraordinariamente dinámicas, cambiantes y de carácter imprescindible para un estado moderno que pretenda el desarrollo de forma integral de su economía.¹

Los países que intentan una apertura económica, en sus primeras etapas, siempre se enfrentan a un problema sumamente difícil y más aun en el caso de México cuya apertura resultó algo tardía en comparación con otros países, que nos llevan años de ventaja en lo relativo al proceso de apertura económica.

México, luego de procedimientos internos de reordenamiento y ajustes tanto políticos como económicos decidió implementar una política proteccionista o de sustitución de importaciones teniendo como finalidad la industrialización del país, la generación de mayor inversión doméstica y, la creación de más y mejores empleos.

Esta política, que otorga a los inversionistas la ventaja de obtener un mercado interno cautivo, en donde no tiene que competir con productos del extranjero, fue adoptada por la mayoría de países Latinoamericanos en la década de los años 30, "que es cuando se inicia el proteccionismo arancelario y comercial con objeto de sustituir importaciones y fomentar el desarrollo industrial interno".²

Elo mantuvo la economía mexicana más o menos estable durante cierto tiempo, permitió a México crecer a un ritmo importante y desarrollar su capacidad de producción, es decir, industrializarse; sin embargo "su aplicación indiscriminada durante tanto tiempo, condujo a incompatibilidades en la política industrial y la de

¹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *El Comercio Internacional de México: su comercio y algunas conexiones*, en "Revista Relaciones Internacionales", Nueva Época, México, DF, Vol. XV, núm. 63, Julio-Septiembre 1994, p. 37.

² WITKER, Jorge y PEREZNIETO, Leonel, *Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México*, en "Revista Comercio Exterior", Bancomext, México, 1976, p. 14.

exportaciones, a estrangulamientos en algunos sectores y excedentes de capacidad en otros, a una menor eficiencia y en consecuencia a mayores costos".³

El crecimiento poblacional, el aumento de las necesidades de la población, el mito de la industrialización y, las exportaciones tradicionales reducidas en demandas y precios, hicieron necesario que el número de las importaciones aumentara en tal grado, que pronto lo que se generaba en la industria interna y, lo poco que llegaba a exportarse no era suficiente para pagar las importaciones que debían realizarse, por lo que fue necesario acudir al endeudamiento que poco a poco comenzó a crecer hasta llegar a cantidades estratosféricas.

"Con una economía petrolizada, sin divisas y ya sin acceso al crédito"⁴, no era posible mantener la política de sustitución de importaciones, por lo que fue necesario abrir nuestras fronteras y dar un giro en cuanto a la política económica que se había seguido, esto es, implementar una apertura comercial, propiciando mayores exportaciones, la creación de un sistema sofisticado de turismo que permitirían aumentar la obtención de divisas destinadas al pago de las importaciones y de la deuda ya adquirida, además de "sustitución gradual y creciente del permiso de importación por el arancel"⁵, así como la adopción de un sistema mas moderno de clasificación y codificación de mercancías, y por supuesto, la participación activa en las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales, al igual que el ingreso de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en Agosto de 1986 y, la expedición de una Ley de Comercio Exterior.⁶

Como consecuencia de la liberalización de las políticas comerciales de los países y de sus regimenes de importación existe hoy un nuevo marco internacional que ha provocado una modificación importante en las condiciones de competencia de los productos y de las empresas.

³ ORTEGA GOMEZ, Armando. *El Sistema Aduanero Mexicano, factor crítico de la apertura comercial*, en "Revista Comercio Exterior", Bancomext, México DF, Vol. 39, núm. 3, Marzo 1989, pp. 206-214

⁴ Ídem.

⁵ Entendiendo por esto una desgravación arancelaria.

⁶ ORTEGA GOMEZ, Armando. Ob. Cit, p. 207.

Los cambios más significativos se dieron en la reducción de los niveles de protección arancelaria y en la negociación de nuevos y más completos acuerdos de integración comercial entre los países.

En gran medida estos cambios generaron un significativo aumento del comercio internacional. Pero aunque esta apertura comercial beneficia al consumidor y puede implicar mejorar la eficiencia de la economía así como una estructura económica más competitiva, genera asimismo peligros a la producción frente a prácticas desleales de otros países.

Ante estos cambios, muchas de las empresas existentes en nuestro país, acostumbradas al mercado cautivo y a la no competencia tuvieron que reestructurarse y consolidarse para poder competir con empresas extranjeras que estaban penetrando al mercado mexicano. Algunas empresas lo lograron, pero otras no pudieron con el reto y terminaron por desaparecer, provocando así "la desaparición de fuentes de empleo y afectando a otras empresas."⁷

La competencia de las empresas extranjeras, presentaba dos vertientes, la justa y la desleal. La primera derivada de las ventajas comparativas que implicaba producir en territorios distintos y en economías más eficientes que la nuestra, y la segunda propiciada por incurrir en prácticas desleales de comercio.⁸

Tomemos en consideración aquellas empresas productoras de determinado bien o servicio que lograron consolidarse e incorporarse a la competencia, a la lucha por ganar y subsistir en el mercado. Estas empresas se enfrentan contra empresas productoras de bienes similares a los que las primeras producen, que se encuentran bajo una economía menos deficiente que la nuestra, lo que les permite obtener productos de calidad a bajos costos y que por lógica llegan a nuestro mercado a precios más bajos y competitivos que los productos similares elaborados por la industria nacional.

⁷ PEREZNIETO, Ob. Cit., p. 59.

⁸ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Legislación Restrictiva al Comercio Internacional*, México, DF., p 23

Si de por sí, aquella situación ya es difícil, no es lo único a lo que los productores nacionales deben enfrentarse; en muchas ocasiones, las empresas extranjeras, con el afán de ganar espacios en nuestros mercados, incurren en lo que se ha denominado prácticas desleales de comercio internacional.

Estas prácticas desleales pueden distorsionar los resultados de la competencia en el comercio internacional.

El dumping y los subsidios son considerados como las principales prácticas desleales de comercio internacional.⁹

Ante estas peligrosas prácticas, las políticas de apertura comercial deben complementarse con unas normas legales adecuadas que garanticen una competencia leal y honesta entre los países y empresas, con la finalidad que las utilidades de esta apertura alcancen a todos los agentes económicos.

Las normas para contrarrestar el dumping así como las normas destinadas a combatir los subsidios estatales a actividades que distorsionan el comercio exterior, son partes importantes de este marco normativo destinado a proteger las libertades de las empresas.

También es necesario señalar que las normas nacionales que aplican los países en materia de dumping o de subsidios, así como las medidas para corregirlas, tienen un patrón común ya que todas se enmarcan dentro de los Acuerdos Multilaterales de Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La OMC es la organización internacional creada en 1994 en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) con el objeto de velar por la administración y cumplimiento de los acuerdos negociados en la

⁹ Existen otras prácticas desleales como subcontratación o subvaloración de mercancías, marcas paralelas, fraudes en certificados de origen, etc. que no son sancionadas por la OMC, pero dado que nuestra Ley de Comercio Exterior asimila los compromisos de los acuerdos de la OMC, considera como prácticas desleales de comercio internacional únicamente al dumping y las subvenciones.
Cfr. WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. IJ-UNAM, México, DF., 2000, p. 400.

Ronda Uruguay, ésta sustituyó al GATT a partir del 1° de enero de 1995 como organismo rector del comercio, convirtiéndose en "... la más ambiciosa reglamentación mundial en el comercio de mercancías y servicios."¹⁰

El dumping y los subsidios son prácticas que, aunque son distintas en su origen, pueden tener efectos sobre la producción nacional, tanto en el país que produce la mercadería como en el país que lo importa. El dumping lo realiza una empresa, mientras que los subsidios son realizados por un Estado. Estas dos prácticas benefician a alguien que compra más barato la mercadería pero al mismo tiempo también perjudica a otra parte de la sociedad y por esta razón son combatidas y sancionadas.

Tanto el dumping como los subsidios pueden causar daños a la producción de un país de distintas maneras, ya sea porque desplaza o restringe la participación en el mercado al productor nacional, por la caída de los precios del producto; por la disminución de las utilidades; por el incremento de la capacidad ociosa instalada; por la pérdida de puestos de trabajo; o por el cierre de fábricas, entre otras formas.

A causa de estos perjuicios los países cuya producción nacional se ve amenazada o dañada gravemente por estas prácticas desleales pueden aplicar medidas correctivas proteccionistas que tienen como objetivo contrarrestar los efectos negativos del dumping y de los subsidios sobre las producciones nacionales.

En distintas legislaciones las medidas destinadas a contrarrestar el dumping se denominan "derechos antidumping" y las destinadas a combatir los subsidios se conocen como "derechos compensatorios", en la nuestra, se les denomina indistintamente cuotas compensatorias.¹¹

¹⁰ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el TLCAN*, México, IU-UNAM, 1998, p. 26

¹¹ PEREZ DE ACHA, Luis Manuel, *Naturaleza de las Cuotas Compensatorias*, en "Revista Lex", México, DF, 3° Época, año 1, núm. 4, Octubre 1995, p. 24

El país importador debe realizar una investigación muy precisa donde se demuestre debidamente los perjuicios causados a una producción nacional. Otorgando todas las garantías de participación y defensa a quienes intervienen en dicho procedimiento.

Para prevenir y sancionar dichas prácticas, se creó un sistema contra prácticas desleales de comercio internacional que en un principio se regulaba por la ley reglamentaria del artículo 131 de nuestra Constitución Política y, su reglamento. Actualmente se regula por:

- a) Ley de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación en julio del año de 1993
- b) Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el mismo órgano informativo en diciembre de 1993.
- c) Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, ahora Organización Mundial de Comercio (OMC), incluyendo los acuerdos de la OMC:
 - i. Acuerdo relativo a la aplicación del art. VI del GATT, (Código Antidumping).
 - ii. Acuerdo relativo a la aplicación del art. VII del GATT. (Valoración aduanera)
 - iii. Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias.
 - iv. Acuerdo sobre normas de origen.
 - v. Acuerdo sobre salvaguardias.
- d) Así como los diversos tratados de libre comercio en los que México es parte, contemplando así:
 - i. Acuerdo de Cooperación Económica con Chile (1991)
 - ii. Tratado de Libre Comercio México- Estados Unidos- Canadá TLCAN 1994. (NAFTA, por sus siglas en inglés)
 - iii. Tratados de Libre Comercio México-Costa Rica; México-Bolivia; México- Venezuela - Colombia.

El tema de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional, es sin duda, uno de los más candentes y conflictivos en la agenda internacional, tanto para las propias empresas, como en la relación comercial y aun diplomática entre los países involucrados.¹² Para un país como México, con una economía indiscutiblemente abierta, el tema de las prácticas desleales cobra plena vigencia.

En los primeros capítulos del presente estudio analizaremos cada elemento de las prácticas desleales, a las que nos hemos referido, así como el procedimiento de investigación que realiza la autoridad administrativa (Secretaría de Economía) para determinar su existencia emitiendo diversos tipos de resoluciones, hasta llegar a una resolución definitiva y señalaremos la posibilidad de impugnación que puede hacerse de éstas últimas, en primer grado debido a su obligatoriedad el Recurso de Revocación.

El tercer capítulo lo dedicaremos a un estudio general de los recursos administrativos como medios de impugnación, hasta llegar al tratamiento del recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, establecido en la Ley de Comercio Exterior vigente en nuestro país.

En el cuarto capítulo analizaremos la naturaleza del Procedimiento Administrativo de Investigación en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional, y las resoluciones de la Secretaría de Economía en esta materia. Al conjuntar las características de este procedimiento, de las resoluciones y las del recurso de revocación, nos permitirá hacer un análisis crítico de las características, tramitación y resolución de dicho recurso, llevándonos así a elaborar una propuesta jurídica concreta.

¹² SEADE, Jesús, Las Prácticas Comerciales Desleales en el GATT de Hoy y Mañana, en *Prácticas Desleales del Comercio Internacional*, IJ- UNAM, México DF, 1995, p. 399.

CAPITULO PRIMERO

PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

El artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior vigente en México señala que: se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en la ley.

La primera parte de este artículo define el ámbito de aplicación de la Ley de Comercio Exterior, en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional, puesto que circunscribe su campo normativo a dos tipos de operaciones comerciales: la discriminación de precios positiva, mejor conocida como dumping y las subvenciones.¹

Señalamos que constriñe su normatividad a estas dos clases de conductas, porque existen otras conductas que pueden afectar a la industria nacional, pero que son reconocidas ya como conductas típicas, antijurídicas, culpables y punibles, que presuponen la contravención a una ley, y por ende son reprimidas por el derecho penal, en tanto que las discriminación de precios y las subvenciones son castigadas por el derecho administrativo porque no implican la contravención a una ley, como si lo hacen las conductas de contrabando y de invasión de marcas.

Las prácticas comerciales son las formas ordinarias de proceder de los agentes económicos en lo concerniente al intercambio de bienes (importación

¹ VELÁZQUEZ ELIZARRARAZ, Miguel Ángel. *Ley de Comercio Exterior. Análisis y Comentarios* (art. 28), 3ª edición, México, DF, Editorial Themis, 2000.

exportación) que implican en un momento y espacio determinados, la concurrencia de conductas más o menos reiteradas o continuadas. Para que estas prácticas comerciales sean consideradas como desleales, es necesario que causen o amenacen causar daño a la producción nacional, independientemente de que tanto el exportador como el importador las realicen en forma aislada, reiterada o continuada; por ello, "el concepto de práctica desleal de comercio internacional solo revela un proceder comercial."²

Para efectos de éste trabajo, las prácticas desleales son conductas comerciales que realizan empresas productoras situadas en el extranjero al vender determinadas mercancías a importadores ubicados en el territorio nacional a precios inferiores a su valor normal en el caso de dumping, o en condiciones de subvenciones otorgadas por los gobiernos en el país de origen o de procedencia del bien de que se trate, y cuyos efectos causan o amenazan causar daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares de importación.

Entonces los elementos de estas prácticas desleales de comercio internacional, serán:

- a. Dumping o subvenciones
- b. Que causen daño, o amenacen causar daño a la Industria Nacional
- c. Que exista, por supuesto, una relación causal entre el dumping o subvenciones y el daño o la amenaza de daño que se causa.

El segundo párrafo del artículo 28 es de gran importancia toda vez que establece la hipótesis para la aplicación de una cuota compensatoria, como medida para contrarrestar las prácticas desleales, los elementos de ésta hipótesis son.

- a) la existencia de personas físicas o morales,

² Idem.

b) que importen mercancías,

c) en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Se ha debatido mucho al respecto de la naturaleza de las cuotas compensatorias, entre si son impuestos o aprovechamientos, pero lo cierto es que en nuestro derecho vigente son consideradas como aprovechamientos de conformidad con el art. 63 de la Ley de Comercio Exterior y el art. 3 del Código Fiscal de la Federación,³ y constituyen una restricción a las importaciones⁴, esto se desprende de lo contenido en el art. 88 de la ley de comercio exterior que establece:

"Al imponer una cuota compensatoria, se vigilará que esta medida proporcione una defensa oportuna a la producción nacional, evitar en lo posible que se repercuta en otros procesos productivos y en el público consumidor"

Identificadas ya las prácticas desleales a tratar, veamos su configuración.

³ Art. 63 LCE. "Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en términos del artículo 3º del Código Fiscal de la Federación".

⁴ PEREZ DE ACHA, Luis Manuel, Naturaleza de las Cuotas Compensatorias, en "Revista Lex", México, DF., 3ª Época, año 1, núm. 4, Octubre de 1995.

1. DISCRIMINACION DE PRECIOS. DUMPING

A. Concepto.

a) Gramatical.

Etimológicamente, el anglicismo dumping es el gerundio del verbo inglés *to dump*, que significa arrojar fuera, descargar con violencia, vaciar de golpe. Como señalan el Dr. Witker y el Dr. Patiño Manffer, este término se refiere gramaticalmente a "la inundación del mercado con artículos de precios rebajados especialmente para suprimir la competencia".⁵

b) Doctrinal.

En materia económica el Dumping es una forma de discriminación de precios y consiste en lanzar al mercado cierto artículo a precio inferior al costo, a fin de suprimir al competidor; una vez logrado lo cual, el precio sube y se compensa con creces las pérdidas iniciales.⁶

El fenómeno del dumping se encuadra dentro del análisis general de la discriminación de precios, que a su vez es parte de la teoría de precios en régimen de monopolio. Dumping es el tipo de discriminación de precios que se practica en los mercados externos cargando en ellos un precio menor que el del mercado doméstico por el mismo producto.⁷

La discriminación de precios, en materia económica, comprende dos acciones empresariales:

- a. Establecimiento de dos o mas precios para un mismo producto y al mismo tiempo;

⁵ WITKER, Jorge y PATIÑO MANFFER, Ruperto, *La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, México, IJ-UNAM, 1987, p. 19

⁶ PANIAGUA BOCANEGRA, Carlos, *Aspectos Económicos y Legales del Dumping*, en "Revista Información Jurídica PEMEXLEX", Núm. 27-28, México, DF, Sep.-Oct. 1990, p. 26

⁷ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Legislación Restrictiva al Comercio Internacional*, México, DF., 1977.

- b. Las diferencias en los precios de los productos de una empresa son mayores que las diferencias en sus costos de producción.⁸

En materia jurídica, la discriminación de precios se entiende como sinónimo de *dumping*, (término creado por la legislación internacional).

El Dr. Patiño Manffer Ruperto en colaboración con el Dr. Jorge Witker, citan a Heller quien considera que por *Dumping* debe entenderse el resultado de señalar precios diferentes en distintos mercados, tratándose así simplemente de una discriminación de precios.⁹

Para Jacob Viner, economista clásico del siglo XX "a quien se le atribuye la paternidad de la expresión", existe el *dumping* cuando hay una discriminación de precios entre dos mercados nacionales o dos mercados regionales del mismo país.¹⁰

Alonso Güemez Rodríguez distingue entre la definición usual y la ortodoxa del *dumping*. En la primera se trata de la venta de un producto en los mercados exteriores a un precio inferior al del propio mercado en el mismo tiempo y circunstancias, y la segunda acepción es la deliberada y persistente venta en un mercado de mercancías a un precio inferior a su costo con objeto de apoderarse del mismo, anulando a la producción interna, con animo de alcanzar una situación de monopolio que le permita resarcirse con posterioridad, mediante la elevación abusiva de sus precios, de las pérdidas sufridas anteriormente.¹¹

Al parecer, el *dumping* no se trata de la discriminación de precios entre mercados regionales dentro de un mismo país porque esta conducta la prevé y sanciona la ley de competencia económica, además si se considerara en esos términos perdería el carácter de internacional, por otro lado, tampoco podemos hablar de que las ventas del producto sometido a la discriminación de precios sea

⁸ PANIAGUA BOCANEGRA, Ob. Cit. p. 27.

⁹ WITKER, Jorge y PATIÑO MANFFER, Ruperto, Ob. Cit. p.19.

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibidem, p 20

por debajo de su costo de producción, es únicamente su venta por debajo de su valor normal en el mercado de origen.

Domingo Valentín Budic en su diccionario de comercio exterior ha definido al dumping como "la venta para exportación, de uno o más productos a precios inferiores a los que se cobra a los compradores nacionales."¹²

Juan Antonio Álvarez Avendaño, reconocido doctrinario de la Universidad de Chile, señala que la definición más utilizada de dumping es "la venta de bienes al extranjero a un precio inferior de aquel que el tenido para la venta de los mismos bienes en el mercado interno en la misma época y circunstancias"¹³

El Dr. Ruperto Patiño nos habla de la discriminación de precios en dos mercados, que consiste en "...vender en el mercado externo a precios inferiores al valor normal al que se comercializan los mismos productos, sea en el mercado doméstico o en otro, con el único objeto de penetrar en un mercado o ampliar la presencia en el mismo."

Actualmente se entiende por dumping en el mercado internacional, el resultado de asignar precios diferentes en distintos mercados nacionales. Es decir, se trata de una discriminación de precios, por medio de la cual, un exportador extranjero vende su mercancía a un precio inferior y artificial en un mercado de exportación, con relación al precio en que se vende la misma mercancía, al mismo tiempo y bajo las mismas circunstancias de venta en el mercado de origen, una vez que se hayan tomado en cuenta las diferencias en los gastos de transporte, aranceles y demás.¹⁴

¹² VALENTIN BUDIC, Domingo, *Diccionario del Comercio Exterior*, 3ª ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Desalma, 1991, p.99

¹³ ALVAREZ AVENDAÑO, Juan Antonio, y LIZANA ANGUIA, Claudio, *Dumping y Competencia Desleal Internacional*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1996, p. 53.

¹⁴ GIESZE, Craig, *La Revisión y la Solución de Controversias de Antidumping y Cuotas Compensatorias a la Luz del Capítulo XIX del TLCAN*, en Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte, México, DF., IU-UNAM, 1997, p.120.

c) Legislativo.

El artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior establece que "la importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal".

El art. VI del GATT de 1994, literalmente establece:

"1. Las partes contratantes reconocen que el dumping, que permite la introducción de los productos de un país en el mercado a otro país a un precio inferior a su valor normal, es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante a si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional..."

El artículo II del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT, señala:

Artículo 2.

"Determinación de la Existencia del Dumping"

2.1 "A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país del exportador"¹⁵

Nuestra Ley de Comercio Exterior no utiliza el término de dumping, sino se limita a describir esta práctica desleal como "importaciones en condiciones de discriminación de precios"; sin embargo el término dumping ha sido reconocido en propiamente todas las lenguas para significar la importación de un producto a un precio menor al que prevalece en el mismo tiempo y bajo las mismas condiciones, en el país de origen de la mercancía de que se trate.¹⁶

¹⁵ Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, GATT de 1994, Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1994

¹⁶ Cf. WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, Regimen Jurídico del Comercio Exterior en México, México, DF., IJ- UNAM, 2000, p. 402

Podríamos decir entonces que *El dumping es una práctica desleal de comercio internacional que consiste en la introducción de mercancías a un mercado diferente al de origen de las mercaderías, a un precio inferior al de su valor normal que cause o amenace causar daño a la producción nacional de artículos idénticos o similares.*

B. ELEMENTOS DEL DUMPING.

La definición arriba apuntada constituye un todo, que necesita ser dividido para entender así cada uno de sus elementos.

- a. Práctica desleal de comercio internacional.
- b. Introducción de mercancías a un mercado diferente al mercado de origen.
- c. Precio inferior al valor normal.
- d. Causa o amenaza causar daño a la producción nacional.
- e. Producción nacional de artículos idénticos o similares.

a) Práctica Desleal de Comercio Internacional.

Al hablar de prácticas desleales, se hace referencia a una forma alevosa de competencia, de competitividad, siendo esta "la capacidad para participar en los procesos internacionales de crecimiento, sea vendiendo bienes y servicios, sea atrayendo inversión extranjera a largo plazo y la ubicación de empresas u otras instituciones multinacionales."¹⁷

El Doctor Patiño Manffer nos dice que "competir significa, en términos de comercio internacional, compartir el mercado doméstico con los competidores extranjeros y participar con nuestros productos en el mercado de nuestros competidores del exterior. Es decir, la parte del mercado que se pierde por la

¹⁷ PULIDO SAN ROMAN, Antonio, *Economía para Entender*, Madrid, España, Ed. Pirámide, 1995, pp 251 a 252.

presencia de los competidores extranjeros, debe ser recuperada con la colocación de productos en los mercados externos."¹⁹

La competencia puede ser desleal, siendo ésta "el acto competitivo que, por implicar el uso de medios censurables a la luz de criterios de rectitud acordes con las circunstancias del momento, debe ser reprimido por el derecho, en defensa de los intereses de los demás competidores y de la comunidad en general."¹⁹

Estas prácticas desleales se presentan en el comercio internacional, pero también existe el término de comercio exterior, con el que muy frecuentemente es confundido; entonces, vale la pena hacer notar la diferencia.

El comercio exterior es "el intercambio comercial de un país con relación a los demás; es decir, si tomamos como referencia a México, el comercio exterior de México es aquel que este país realiza con las diferentes naciones con las cuales comercial."²⁰

El comercio internacional es, en cambio un concepto más amplio, pues comprende el flujo de relaciones comerciales internacionales, sin hacer referencia a un país en específico; es decir, es "el conjunto de movimientos comerciales y financieros, y en general todas aquellas operaciones cualquiera que sea su naturaleza que se realicen entre naciones; es pues un fenómeno universal en el que participan las diversas comunidades humanas."²¹

¹⁹ PATIÑO MANFFER, Ruperto, Los Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias Internacionales a la Luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ¿Qué ganamos y qué perdemos con el TLC, México, Ed. Siglo XXI, 1996, p.321.

¹⁹ GACHARNA, María Consuelo, La Competencia Desleal, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 1982, pp.46 a 47.

²⁰ WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, Ob. Cit. p.11.

²¹ Idem.

b) Introducción de Mercancías a un Mercado Distinto al de Origen de las Mercancías.

La introducción de mercancías se trata de un concepto más amplio que la simple importación, ya que la introducción de mercancías puede hacerse mediante los regímenes aduaneros de:

- Importación temporal o definitiva
- Depósito fiscal.

De conformidad con la ley aduanera, el régimen de importación definitiva consiste en la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.²²

El régimen de importación temporal se refiere a la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica.²³

En cambio, el régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar ese servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias.²⁴

Respecto del mercado de origen de las mercancías, es necesario definir el concepto de mercado.

²² Art. 96 de la Ley Aduanera.

²³ Art. 106 de la Ley Aduanera.

²⁴ Art. 119. Ley Aduanera.

Se entiende por mercado en el sentido más corriente y concreto, "el lugar definido donde tiene sitio, en intervalos más o menos regulares, una reunión de compradores y de vendedores, que intercambian mercancías."²⁵

En un sentido más abstracto, mercado es "todo lugar o espacio económico, definido para un bien, un servicio o un capital, por el encuentro del conjunto de las ofertas de vendedores y de las demandas de compradores de aquéllos, que se ajustan a cierto precio. Es una manera de confrontación de oferta y demanda para el intercambio de productos, servicios o capitales."²⁶

Por extensión, mercado es el conjunto de condiciones y operaciones de producción y comercialización, que interesan y regulan a un elemento o a un lugar particular de intercambio (por ejemplo: mercado del petróleo, del trabajo, de divisas, de New York o de Tokio, etc.).

En relación con el origen de las mercancías, este puede ser "nacional, si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país."²⁷ Para determinar el país de origen de las mercancías existen varios procedimientos regulados por el "Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias"²⁸, además de las reglas para la determinación del origen de las mercancías contenidas en tratados de libre comercio, por ejemplo: TLCAN; México- Colombia- Venezuela; México-Costa Rica.

Los criterios establecidos por el acuerdo para la determinación del país de origen de las mercancías son relativamente complejos y entre los más sencillos, encontramos los siguientes:²⁹

²⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Primer párrafo del art. 9 de la Ley de Comercio Exterior.

²⁸ Publicado por la antes SECOFI, ahora Secretaría de Economía en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Agosto de 1994.

²⁹ Art. 3 del Anexo I y Campo 7 del Anexo III al Acuerdo

- En los casos en los que una mercancía es obtenida y producida en su totalidad en un país, la mercancía se considera originaria de ese país. (un mineral extraído de una mina francesa, será originario de Francia).
- En los casos en que una mercancía es elaborada en un país exclusivamente a partir de materiales nacionales de ese país, se considera originaria de ese país. (Una prenda de vestir elaborada en Egipto, con materiales –tela, botones...- egipcios, se considera egipcia).
- En los casos en que una mercancía es elaborada en un país a partir de materiales tanto de ese país como de otros países, la mercancía se considerará originaria del país en el que fue elaborada, aun si en dicha elaboración se emplean materiales no originarios de ese país, siempre y cuando se cumplan los requisitos de cambio de clasificación arancelaria.

En términos del Acuerdo, el país de origen de una mercancía no está determinado por el lugar del cual es importada, sino que "depende del país de origen de los materiales empleados en su elaboración, así como del lugar en que esta ocurre."³⁰

La diferencia entre país de origen y país de procedencia radica en lo siguiente:

- El País de Origen, es el lugar geográfico, país o Estado, en donde se fabricó o elaboró la producción de una determinada mercancía.

³⁰ Cft. Art. 3 del Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias, y Art. 3 del Anexo I al Acuerdo.

- El país de procedencia, es el lugar geográfico, país o Estado, de donde proviene una mercancía, es decir, es el sitio de donde salió la mercancía sin importar si allí se fabricó.

c) A Precio inferior al de su Valor Normal.

El maestro Miguel Ángel Velázquez Elizarrarás señala que "el valor normal es el precio justo al que deben venderse los productos en los mercados de exportación. La justeza del valor normal lo dan las condiciones normales de un mercado de libre concurrencia y de competencia libre de distorsiones. En un sistema de libre concurrencia el precio de los productos en el mercado doméstico del país de origen constituye la primera fuente de cálculo del valor normal."³¹

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 31, señala el concepto de esta figura al establecer que "el valor normal de las mercancías exportadas a México es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales"³²

Esta Ley también señala que "cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o cuando tales ventas no permitan una comparación válida, se considerará como valor normal, en orden sucesivo:

- I. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio podrá ser el mas alto, siempre que sea un precio representativo.
- II. El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción,

³¹ VELÁZQUEZ ELIZARRARAZ, Miguel Ángel, Ob. Cit. (art. 31).

³² Art. 31 LCE, primer párrafo.

gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberían corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen."³³

El valor normal de las mercancías es comparado con el precio de exportación a México, para conocer si existe discriminación de precios.

Las operaciones comerciales normales, están formadas por el conjunto de prácticas habituales y permanentes relativas al intercambio de mercancías que se realiza entre compradores y vendedores independientes unos de otros, y que reflejen las condiciones en que se desarrolla el mercado en el país de origen.

El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior define a las mercancías idénticas como "los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado, y a las mercancías similares, como los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara."³⁴

De conformidad con lo establecido en la Ley de Comercio Exterior, **el valor normal se puede obtener mediante tres métodos.**

- 1) El precio interno en el país de origen de la mercancía.

En este caso, el valor normal es obtenido comparando el precio en el que se venda una mercancía idéntica o similar en el mercado del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales con el precio de exportación a México.

El precio interno debe ser representativo y, de acuerdo con el reglamento de la Ley de Comercio Exterior, se considera como representativo "cuando

³³ Art. 31 LCE.

³⁴ Art. 37 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

contabilicen, por lo menos, el 15% de las ventas totales de la mercancía sujeta a la investigación.³⁵

En cambio el Acuerdo relativo a la aplicación del Art. VI del GATT de 1994, señala en su artículo 22, nota al pie 2, que:

"... se considerará una cantidad suficiente para determinar el valor normal las ventas del producto similar destinado al consumo en el mercado interno del país exportador si dichas ventas representan el 5% o más de las ventas del producto considerado al país importador, no obstante, ha de ser aceptable una proporción menor cuando existan pruebas que demuestren que las ventas en el mercado interno, aunque representen esa menor proporción, son de magnitud suficiente para permitir una comparación adecuada"

En este primer método, se prevén varias situaciones de hecho, que darían lugar a acudir al siguiente método para determinar el valor normal:³⁶

- a. Cuando en el país de origen no se efectúen ventas de la mercancía idéntica o similar a la de exportación a México,

La ausencia de ventas implica la ausencia de un precio de mercado.

- b. Cuando existiendo ventas en el mercado doméstico de que se trate, no permitan una comparación válida con el precio de exportación.

Si las ventas no son representativas o tienen precios que no están determinados en el curso de operaciones comerciales normales, no podrán compararse válidamente con el precio de exportación.

Generalmente se considera que las ventas del mercado doméstico hacen imposible una comparación correcta "cuando las cantidades incluidas son tan pequeñas que no reflejan confiablemente la condición de los precios en el curso ordinario del comercio."³⁷

³⁵ Art. 42 del Reglamento de la LCE.

³⁶ VELAZQUEZ ELIZARRARAS, Miguel Ángel, Ob. Cit. (art. 31).

³⁷ MILLER, John y MARSH, Christian, *La Medida de los Márgenes de Imposición Antidumping bajo las Leyes y Reglamentaciones de los Estados Unidos Mexicanos*, Estados Unidos de América y de

Frente a estos supuestos, se acudirá al siguiente método para la determinación del valor normal de las mercancías.

- 2) El precio de exportación del país de origen a un tercer mercado, distinto del mexicano.

El valor normal se obtendría comparando el precio de exportación a México con el precio de exportación a un tercer mercado de la mercancía idéntica o similar a la exportada en el curso de operaciones comerciales normales.

El precio de exportación del país de origen a un tercer país, también debe ser representativo, y la representatividad se da en los mismo términos del art. 42 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior y el art. 2.2, nota a pie 2 del Código Antidumping.

Cuando no exista precio de exportación, sea porque en el país de origen no se registren ventas a un tercer país, o si existiendo el precio, no cumple con la representatividad necesaria, o dichos precios no son determinados en el curso de operaciones comerciales normales, entonces será necesario acudir al siguiente método para la determinación del valor normal de las mercancías.

En México, raramente, si es que alguna vez lo hacen de manera circunstancial, se basa el valor normal en precios de ventas de un tercer país.³⁸

la Comunidad Europea, en *Prácticas Desleales del Comercio Internacional*, México, DF., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 287.

³⁸ MILLER y MARSH. *Ibidem*, p. 292

3) El valor reconstruido.

El valor reconstruido "trata de representar el precio que el exportador extranjero hubiera recibido por el producto exportado si hubiera éste sido vendido en el mercado domestico del productor."³⁹

El valor normal se obtendrá mediante la suma del costo de producción⁴⁰, mas los gastos generales⁴¹, más una utilidad razonable. Todos determinados en el curso de operaciones comerciales normales en el país de origen.

Por ello, no es justificable que los cálculos se realicen desde el país que investiga el posible dumping, o de un país o región diferente al de origen de las mercancías⁴². Y entonces la autoridad investigadora tendrá que conocer que en el país de origen de las mercancías, los empresarios incurren en ciertos costos fijos y variables, y obtienen una cierta utilidad

Aunque al realizar los cálculos de los costos, es frecuente encontrar que los productores estén vinculados con sus proveedores⁴³, en este caso, conforme al art. 44 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior puede decirse que cuando existe vinculación entre el proveedor y el productor, la autoridad investigadora⁴⁴ deberá comprobar que los precios de las transacciones vinculadas son semejantes a los de las compras que el propio productor haya hecho con proveedores no vinculados. Si de esa comparación resulta que el valor de las transacciones vinculadas es menor a las no vinculadas, entonces para calcular el costo de producción se tomaran en cuenta los precios de las transacciones de los proveedores no vinculados.

³⁹ Ibidem, p. 294.

⁴⁰ Se incluyen los costos de manufactura, los materiales directos y, el trabajo directo necesarios para elaborar el producto de exportación

⁴¹ Refiriéndose a los gastos de ventas y administrativos.

⁴² VELAZQUEZ ELIZARRARAS, Miguel Ángel, Ob. Cit. (art. 31)

⁴³ Las causales de Vinculación las establece el art. 61 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

⁴⁴ En México es la Secretaría de Economía.

Si el productor investigado, ha realizado compras únicamente a proveedores vinculados, entonces los precios de adquisición de los materiales utilizados en la producción del bien investigado, deberán ser comparados con los precios a los que los vendedores vinculados hayan vendido los mismos materiales y componentes a empresas no vinculadas a ellos. "Si eso no es posible entonces el calculo de los costos, deberá hacerse conforme a cualquier otro método".⁴⁵

El uso del valor construido como valor normal casi siempre conduce a un número de asuntos contenciosos porque permite a la autoridad investigadora amplia discrecionalidad con respecto a la estimación del costo y determinación de utilidades.

Cada uno de estos métodos para determinar el valor normal de las mercancías es excluyente del otro en forma sucesiva, y el agotamiento previo de estas opciones muestra "un principio de seguridad jurídica de alta significación para los agentes económicos involucrados en un procedimiento investigatorio"⁴⁶

El código Antidumping establece que para la determinación del valor normal y de los precios de exportación se tiene que considerar precios "en el curso de operaciones comerciales normales". Dicho acuerdo no define con precisión en qué consisten las operaciones comerciales normales", pero la Ley de Comercio Exterior hace entender que esas operaciones deben ser entre vendedores y compradores independientes, aunque dicho tipo de transacciones "casi no existen, y menos en el comercio internacional ya que una buen parte de las transacciones ocurre entre vendedores y compradores que tienen algún vínculo accionario, lo cual reduce la independencia de las partes involucradas, y aun entre partes aparentemente independientes existen todo tipo de vínculos de lealtad que

⁴⁵ VELAZQUEZ ELIZARRARAS, Miguel Ángel, Ob. Cit. (art. 31).

⁴⁶ Idem.

influyen en los precios de las transacciones. *A los buenos clientes, se dan mejores precios que a los clientes ocasionales*”.⁴⁷

La Ley de Comercio Exterior señala en su artículo 32 primer párrafo, que “se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.”

El maestro Velázquez Elizarrarás explica que la expresión de operaciones comerciales normales debe entenderse en primer término, en el contexto de una temporalidad, y para fijar la temporalidad en la que deben situarse dichas operaciones comerciales, debe considerarse un periodo razonable de acuerdo a las características del mercado del producto de que se trate⁴⁸.

Este periodo no esta determinado por la propia ley, por lo que podría pensarse que la autoridad actuará discrecionalmente.

Por ello, la Secretaria de Economía ha estimado que dicho periodo para ser considerado como representativo podrá ser de entre seis meses y dos años.⁴⁹

Para que las operaciones comerciales puedan determinarse como normales, se requerirá que se realicen de manera reiterada o continuada en un espacio y tiempo (seis meses como mínimo) determinados.

También vale la pena mencionar que para determinar el valor normal de las mercancías, se tomaran en cuenta solamente las ventas que reflejen ganancias, ya que el mismo artículo 32 de la Ley de comercio Exterior, establece que “para el cálculo del valor normal, se excluirán las ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país que reflejen pérdidas sostenidas. Se considera como

⁴⁷ Cf. TEN KATE, Adriaan y NIELS, Gunnar, *Políticas Antidumping desde una Perspectiva de Competencia*, en Las Prácticas Desleales de Comercio en el Proceso de Integración Comercial en el Continente Americano, México, DF. - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 237.

⁴⁸ VELÁZQUEZ ELIZARRARAZ, Ob. Cit. (art. 32).

⁴⁹ MONTES LOPEZ, Laura, *Régimen Jurídico Interno e Internacional del Dumping y las Medidas Antidumping*, Tesis de Licenciatura, México, DF., UNAM, 1999, p. 26

tales a las transacciones cuyos precios no permitan cubrir los costos de producción y los gastos generales incurridos en el curso de operaciones comerciales normales en un periodo razonable..." y "cuando las operaciones en el país de origen o de exportación a un tercer país que generen utilidades sean insuficientes para calificarlas como representativas, el valor normal deberá establecerse conforme al valor reconstruido".

Si el producto que se investiga, proviene de un país con economía centralmente planificada, conforme al artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior, se hará tomando en como base el precio de una mercancía idéntica o similar de un tercer país con economía de mercado que pueda ser considerado como sustituto.

El artículo 48 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior dispone que las economías centralmente planificadas son aquellas en que las empresas en su mayoría, total o parcialmente, son propiedad del Estado y en las que los criterios de operación de las mismas en lo relativo a precios, producción, programas de inversión y niveles de empleo se encuentran bajo el control directo del gobierno.

También dispone el mismo ordenamiento que por país sustituto se entenderá un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada. La similitud entre el país sustituto y el país exportador se definirá de manera razonable de tal modo que el valor normal en el país de exportación, en ausencia de una economía planificada, pueda aproximarse sobre la base del precio interno del país sustituto, para lo cual deberán considerarse entre otros criterios económicos, el costo de los factores⁵⁰ que se utilicen en la producción del bien idéntico o similar al que se exporta al territorio nacional.

La Ley de Comercio Exterior, en su artículo 34 establece otra situación de importancia para la determinación del valor normal de las mercancías, y es que

⁵⁰ Se refiere a factores de la producción, incluyendo materia prima, trabajo, organización y capital. Cfr. MONTES LOPEZ, Laura Ob. Cit., p. 29

cuando una mercancía es exportada a México desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia, y cuando la mercancía de que se trate, solo transite, no se produzca, o no exista un precio comparable en el mercado de procedencia, el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.

Una vez que se ha establecido el valor normal de las mercancías idénticas o similares, es necesario compararlo con el precio de exportación para determinar si éste último es inferior al valor normal de la mercancía. De esa manera se acreditará uno de los elementos del dumping y se fijará el margen de dumping que servirá para establecer una cuota compensatoria.

Aunque la legislación mexicana no da una definición del **PRECIO DE EXPORTACIÓN**, se entiende que es el "precio neto pagado o por pagar cubierto por el importador mexicano al exportador, por las mercancías que son presumiblemente objeto de dumping".⁵¹ La ley estipula que cuando no se pueda obtener un precio de exportación o cuando, a juicio de la Secretaría, el precio de exportación no sea comparable con el valor normal, dicho precio podrá calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional.⁵²

Comparando el valor normal con el precio de exportación⁵³, se obtiene el llamado margen de dumping.

⁵¹ LEYCEGUI, Beatriz, et., al., *Comercio a Golpes. Las Prácticas Desleales de Comercio Internacional bajo el TLCAN*, México, DF, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 1997, p.73

⁵² Art. 35 Ley de Comercio Exterior, y Art. 2.3 del Acuerdo Antidumping del GATT 94.

⁵³ La comparación entre el valor normal y el precio de exportación se hace con base en el precio fuera de fábrica o Ex Work, y sobre la base de ventas efectuadas en fechas lo más próximas posibles. Art. 2.4 del Acuerdo Antidumping GATT 94.

Para hacer una comparación razonable, entre valor normal y precio de exportación se hacen AJUSTES específicos, de tal manera que los precios reflejen condiciones comparables de mercancía y de venta.⁵⁴ Luego de realizar los ajustes, el valor normal será valor normal ajustado, y si lo que se ajusta es el precio de exportación, será precio de exportación ajustado. La diferencia entre ambos es igual al margen de dumping, que se calcula generalmente en porcentajes.⁵⁵

La necesidad de los ajustes surge del hecho de que las diferencias en la manera en la cual los productos de comparación son vendidos o en los atributos físicos de los productos afectan sus precios respectivos.⁵⁶

En general, los ajustes de precio se clasifican en:⁵⁷

1. Ajustes para tomar en cuenta diferencias físicas en los productos de comparación.

El precio de exportación y el valor normal son más comparables cuando los productos vendidos son idénticos, pero tal situación no siempre existe, permitiéndose la comparación de productos similares con un ajuste por diferencias físicas y "las reglamentaciones mexicanas muestran preferencia por basarlas en el precio o en el valor de la mercancía."⁵⁸

2. Ajustes para tomar en cuenta cargos por importación y los impuestos indirectos.

Los aranceles, los impuestos especiales sobre ciertos productos, otras formas de cargos de exportación e impuestos indirectos juegan un papel importante en determinar los precios que los clientes pagan por la mercancía, pero

⁵⁴ Se deben considerar los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas Art. 36 Ley de Comercio Exterior.

⁵⁵ Para obtener los términos porcentuales del margen de dumping se utiliza la siguiente fórmula: valor normal ajustado - precio de exportación ajustado, el resultado se divide entre el precio de exportación ajustado. Cfr. VELAZQUEZ ELIZARRARAZ, Miguel Ángel. Ob. Cit., (art. 36).

⁵⁶ MILLER, John y MARSH, Christian, Ob. Cit., p 296

⁵⁷ Ídem, p. 297.

⁵⁸ Ídem

como factores externos dentro del mercado, tales cargos e impuestos distorsionan el verdadero valor económico de los productos vendidos. Las autoridades de México, permiten ajustes de precios dirigidos a eliminar de la comparación entre precio de exportación y valor normal, los efectos de la imposición de impuestos.

Los aranceles y otros cargos de importación fijados al producto del exportador extranjero son deducidos del precio de exportación, así como cualquier impuesto indirecto cargado antes o en el momento de la venta al cliente. En cuanto al valor normal, la autoridad ajusta también por cargos de importación e impuestos indirectos sobre el producto doméstico (o sobre los materiales usados en su manufactura que hubieran sido objeto de reembolso parcial o que hayan quedado sin cobrar) si el producto ha sido vendido para exportación.

3. Ajustes para tomar en cuenta las diferentes condiciones y términos de la venta.

Estos ajustes están dirigidos a igualar los precios de venta en los dos mercados comparados en la puerta de la fábrica del productor. Esto implica el ajuste para todos los gastos⁵⁰ erogados por el productor extranjero desde el momento en que su producto sale de la fábrica hasta que es recibido por el comprador cuyo precio forma la base del valor normal.

Los ajustes de diferencias en términos y condiciones de venta pueden ser clasificados como

a. Diferencias en el nivel de comercio.

Se intenta igualar las ventas hechas a mayoristas en el mercado de exportación, a transacciones de mayoreo en el mercado de comparación, o bien, se trata de igualar las ventas de exportación hechas a vendedores al menudeo, a usuarios finales, a distribuidores y a otro tipo de clientes, con las ventas al

⁵⁰ Se consideran entre estos gastos, en general: embalaje, transporte, flete, seguros, gastos aduanales, maniobras fuera de planta y derechos portuarios, gastos de crédito, comisiones, servicios posteriores a la venta como asistencia técnica, mantenimiento y reparaciones
VELAZQUEZ ELIZARRARAZ. Ob. Cit., (art.36)

mercado domestico en la misma categoría, para tener la comparación de precios mas razonable que sea posible.

b. Diferencias en cantidades de ventas.

Cuando los precios varían según cantidades vendidas, ya sea en términos de transacciones individuales o volúmenes acumulados por cliente, tanto el valor normal como el precio de exportación se calculan sobre la base de operaciones por cantidades comparables.⁶⁰

Un ejemplo de la variación de precios por cantidades de ventas es:

Cantidad en toneladas	Precio en dólares por tonelada.
0 a 250	1000
251 a 500	900
501 a 750	800
751 en adelante	700.

c. Diferencias en cargos sobre movimientos.

Se descuenta tanto del valor normal como del precio de exportación, la cantidad incluida en el precio por concepto de cualesquier costos, cargos o gastos erogados para transportar las mercancías de la fábrica del productor extranjero al lugar de la entrega, pueden incluir flete en el territorio extranjero y aseguramiento, fletes internacionales, corretaje, manejo y cargos de puesto, así como tarifas aduanales, empaque...

⁶⁰ Art. 56 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

d. Diferencias en circunstancias de venta.

Se refiere a gastos directos de venta como gasto en crédito, gastos de seguros, gastos de publicidad directa y en promoción de ventas, gastos por almacenamiento después de la venta, comisiones.

e. Conversión de moneda.

Antes de que los márgenes de dumping puedan ser contabilizados, el valor normal debe ser traducido a la misma unidad monetaria del precio de exportación.

México establece sus márgenes finales de dumping en dólares americanos tanto para el mercado doméstico el fabricante extranjero como para otro mercado de comparación. Para cada transacción de venta y sus ajustes de precio relacionados, la autoridad mexicana convierte todas las cantidades de moneda local en dólares estadounidenses, con base al tipo de cambio vigente a la fecha de la factura.

d) Que Cause o Amenace Causar Daño a la Producción Nacional.

Una vez que se ha configurado la importación de mercancías a un precio inferior a su valor normal, es necesario que ésta cause daño o amenace causar daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares a las que se importan.

Se entiende como **daño a la producción nacional** "la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufran productores nacionales como consecuencia de alguna práctica desleal."⁶¹

La Ley de Comercio Exterior, en su artículo 39 define al daño como: "la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias".

⁶¹ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia *El Comercio Exterior de México: Marco Jurídico, Estructura y Política*, México, DF., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989, p.266

Y a la **amenaza de daño** como "el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional" además dispone que "la **determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas**"

Este daño o la **amenaza de daño**, es sufrida por la producción nacional, y de conformidad con el art. 40 de la ley en comento, la **expresión producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.**

Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores este vinculados a los exportadores, a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional el conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción".

El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (código Antidumping) en su artículo 3, nota al pie 9, señala que "se entenderá por 'daño', salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de la producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción".

El último párrafo del artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior, establece que "en la investigación administrativa se deberá probar que el daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones", por lo que se puede observar la

existencia necesaria de una relación, nexo causal entre el daño o la amenaza de daño y la importación en condiciones de dumping o subvenciones.⁶²

En México, la determinación de la existencia de daño involucra tres tipos de determinaciones; primero debe determinarse si el producto investigado y el producto nacional son idénticos o similares; segundo, debe definirse la industria nacional y tercero, debe determinarse si existe daño en esa producción nacional de bienes idénticos o similares causado directamente por los precios de exportación del producto investigado.⁶³

Para la determinación de la existencia del daño, la autoridad encargada, deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate y tomara en cuenta, según lo apunta el artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior:

1. El volumen de la importación de mercancías objeto de prácticas desleales de comercio internacional,⁶⁴ para determinar si ha habido un aumento considerable de las mismas en relación con la producción o el consumo interno en el país.⁶⁵

⁶² Debe existir una relación causal entre las importaciones de productos en condiciones de discriminación de precios y la existencia de un daño o amenaza de daño a la producción nacional, para que pueda ser configurado el dumping, pues de lo contrario no sería posible demostrar que el daño sea causado como consecuencia de la introducción de mercancías en tales circunstancias. Cfr. WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, Ob. Cit., p. 407.

⁶³ REYES DE LA TORRE, Laura, Metodología para Evaluar el Impacto de las Importaciones en Condiciones de Dumping sobre la Industria Nacional. La Experiencia Mexicana, en Prácticas Desleales de Comercio Internacional, México, DF., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 390

⁶⁴ Al hablar de volumen, resalta la idea de las importaciones insignificantes previsto por el artículo 5.8 del Acuerdo Antidumping, en el que se considera como insignificante el volumen de las importaciones objeto de dumping cuando se establezca que las importaciones procedentes de un determinado país representa menos del 3% de las importaciones del producto similar en el país importador, salvo que, en el caso de acumulación, los países que individualmente representen menos del 3% señalado, representen en conjunto más del 7% de esas importaciones.

⁶⁵ Conocer el volumen de las importaciones, resulta importante ya que a mayor volumen importado, mayor daño o amenaza de daño a la producción nacional, y a menor volumen, menor daño o amenaza de daño

2. El efecto que sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado interno, causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, para lo cual deberá considerarse si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio considerablemente inferior al de los productos idénticos o similares, o bien, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar los precios anormalmente o impedir en la misma medida el alza razonable que en otro caso se hubiera producido.
3. El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente, tales como la disminución apreciada y potencial en el volumen de la producción, las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; y los efectos negativos apreciados y potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, la capacidad de reunir capital, la inversión o el crecimiento de la producción; y
4. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría de Economía.

Estos elementos son enunciativos para determinar la prueba de la causalidad entre las importaciones objeto de dumping o subvenciones y el daño a la producción nacional. Parte de la idea de que la autoridad ya cuenta con los

elementos probatorios suficientes de la existencia de daño, y antes de evaluar los elementos arriba anotados, la autoridad debió haber comprobado:⁶⁶

1. Que los precios de las mercancías comparables han bajado de manera anormal o bien se han contenido pudiéndose haber incrementado.
2. Que haya habido una disminución apreciada y potencial en el volumen de producción, ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la capacidad instalada.
3. Que el flujo de la caja, las existencias, el empleo, los salario, la capacidad de reunir capital, la inversión o el crecimiento de la producción se hayan visto afectados negativamente , y
4. Cualquier otro elemento que a la autoridad le permita apreciar que la producción nacional ha sufrido, en términos de la propia Ley de Comercio Exterior, una pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.

Para determinar la existencia del daño y su relación causal, se llevan a cabo las siguientes etapas:⁶⁷

- Evaluación de la similitud entre el producto nacional y el importado;
- Análisis del mercado internacional;
- Análisis del mercado nacional;
- Examen del volumen de las importaciones;

⁶⁶ VELAZQUEZ ELIZARRARAS, Miguel Ángel, Ob. Cit. (art. 41)

⁶⁷ Documento de la UPCI- Secretaría de Economía

- Evaluación del comportamiento y tendencia de los precios, tanto de las importaciones como los del producto nacional;
- Análisis de los efectos de las importaciones en condiciones de dumping sobre la producción nacional, a través del examen de diversos indicadores económicos y financieros; y
- Análisis de otros factores que puedan ocasionar daño (diferentes a las importaciones desleales)
 - i. Evolución en las condiciones del mercado,
 - ii. Cambios en las referencias del consumidor,
 - iii. Ventajas competitivas de las empresas extranjeras,
 - iv. Estrategias erróneas de la comercialización,
 - v. Decisiones de inversión equivocadas,
 - vi. Ineficiencias en la producción.

Por lo que se refiere a la **DETERMINACIÓN DE LA AMENAZA DE DAÑO** a la producción nacional, se hará tomando en cuenta, los siguientes elementos enunciativos, según el artículo 42 de la Ley de Comercio Exterior:

1. El incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial en dichas importaciones en un futuro inmediato.⁶⁶
2. La capacidad libremente disponible del exportador⁶⁶ o un aumento inminente y sustancial⁷⁰ de la misma que indique la probabilidad

⁶⁶ Los términos de los contratos o pedidos, o bien, las promesas de venta, pueden orientar acerca de las operaciones a realizar.

⁶⁹ Se relaciona con la posibilidad del proveedor extranjero para ofrecer el producto a compradores nacionales y que no existan obstáculos perceptibles para el crecimiento del bien de que se trate.

fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que pueden absorber el posible aumento de las exportaciones.

3. Si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndose bajar o impidiendo que suba, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones.
4. Las existencias del producto objeto de la investigación.⁷⁰
5. En su caso, la rentabilidad esperada de inversiones factibles, y
6. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría.

La Secretaría examinará otros factores de los que tenga conocimiento, distintos de las importaciones objeto de investigación, que al mismo tiempo afecten a la producción nacional, para determinar si el daño o la amenaza de daño alegados son causados directamente por dichas importaciones, entre éstos, se encuentran, conforme al artículo 69 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior:

1. El volumen de los precios de las importaciones que no se realizan en condiciones de discriminación de precios o de subvención.
2. La contracción de la demanda o variaciones en la estructura de consumo.

⁷⁰ Se toma en cuenta la acumulación de inventarios, la estructura de la demanda del país exportador, los niveles de oferta en función de la demanda en el país exportador y los excedentes productivos

⁷¹ Se interpreta esta disposición como "los inventarios del producto investigado en el mercado nacional", pero también puede considerarse como el nivel de oferta existente en los mercados de exportación a México.

Cfr. VELAZQUEZ ELIZARRAZ, Miguel Ángel, Ob. Cit., (art. 42).

3. Las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales, así como la competencia entre ellos, y
4. La evolución de la tecnología, la productividad y los resultados de la actividad exportadora.

En cuanto a los elementos que pueden considerarse para determinar un **RETRASO IMPORTANTE A LA CREACIÓN DE UNA INDUSTRIA NACIONAL**, se tienen los siguientes:⁷²

1. La existencia de algún proyecto aprobado y/o en desarrollo;
2. La información sobre instalaciones productivas que estén en proceso;
3. La certeza del financiamiento; y
4. Las notificaciones sobre la adquisición de maquinaria y equipo.

Hasta ahora nos hemos referido al daño y amenaza de daño a la industria nacional, pero la Ley de Comercio Exterior, se refiere también al daño regional al establecer en su artículo 44, que se prevé la posibilidad de considerar la existencia de daño o amenaza de daño a la producción de un mercado aislado dentro del territorio nacional, siempre y cuando haya una concentración de importaciones en condiciones de prácticas desleales en ese mercado que afecten negativamente a una parte significativa de dicha producción. En este caso, el mercado aislado podrá considerarse como tal, solo si los productores de ese mercado venden una parte significativa de su producción en dicho mercado y si la demanda no está cubierta en grado sustancial por productores situados en otro lugar del territorio.

La multicitada Ley de Comercio Exterior prevé la posibilidad, al determinar el daño o la amenaza de daño, de acumular investigaciones si la Secretaría de Economía lo juzga pertinente.

⁷² Documentos de la UPCI- Secretaría de Economía

La acumulación se daría si las importaciones de productos idénticos o similares, de dos o más países estuvieran simultáneamente sujetos a otra investigación independiente y si tales importaciones compiten entre sí con los productos idénticos o similares manufacturados por la industria mexicana.⁷³

e) Productos Idénticos o Similares.

Los artículos 37 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior y 2.6 del Acuerdo Antidumping coinciden al señalar lo que debe entenderse por "mercancías idénticas o similares".

Una mercancía idéntica es aquel producto que es igual en todos sus aspectos al producto investigado.

Las mercancías similares son aquellas que sin ser iguales en todos sus aspectos al producto investigado, tienen características y composición semejante, lo que les permite cumplir con las mismas funciones, siendo además comercialmente intercambiables con los productos con que se comparan.

⁷³ Artículo 43 de la Ley de Comercio Exterior y Artículo 87 de su Reglamento.

C. CLASIFICACIÓN DEL DUMPING.

Diversos doctrinarios se han dado a la tarea de realizar una clasificación del dumping, por lo que mencionaremos algunas de ellas.

Han de distinguirse tres tipos de Dumping de acuerdo a las consideraciones de Jacob Viner.⁷⁴

- A. **El Dumping Esporádico.** Que opera en ventas externas a precios bajos como una forma de liquidar inventarios en productos perecibles y que no tienen intención de destruir competidores, por lo que no es necesario prohibir este tipo de dumping en los mercados internacionales.
- B. **El Dumping Intermitente.** Se presenta cuando los mercados extranjeros pasan por momentos depresivos y los exportadores tienen que rebajar sus precios en esos mercados, para vender así su producción y evitar las existencias excesivas. Este tipo de dumping, tampoco tiene el propósito de destruir a los competidores en los mercados exteriores, por consiguiente, Viner señala que éste tipo de dumping no debe ser regulado por las normas jurídicas internacionales.
- C. **El Dumping Depredatorio.** Que surgiendo con la idea del intermitente, se hace permanente, destruye competidores y busca estructurar posiciones monopólicas, con lo cual puede después recuperar sus pérdidas.

Economistas modernos han llegado a la conclusión de que ni el dumping esporádico, ni el dumping intermitente deben ser regulados por la comunidad internacional. Según la actual teoría económica, esas categorías de dumping no buscan destruir el comercio libre y, de todos modos, pueden generar una mayor eficiencia en el mercado internacional.⁷⁵

⁷⁴WITKER y PATIÑO MANFFER, Ob. Cit., p.20.

⁷⁵GIESZE, Craig, Ob. Cit., p. 211..

Existen otros tipos de Dumping a consideración de Güemez Rodríguez ⁷⁶

- a. **El social**, que puede consistir en el exceso de la mano de obra en un país o la inexistencia o insuficiencia de legislación laboral y social, así como una prolongación anormal de la jornada de trabajo. Lo que puede producir una reducción sensible en el costo de producción.
- b. **El de materias primas**, debido a causas naturales que permiten obtener materias primas que provocara un precio más competitivo de los productos.
- c. **El de transportes y fletes**, que puede originarse por la reducción de los costos de los transportes, o por concesiones de carácter oficial o por presión de los grupos económicos generadores de una masa importante de mercancías a transportar.
- d. **El directo**, que es más peligroso toda vez que se efectúa en forma concreta contra determinada producción de un país importador, ya sea para impedir su desarrollo o su crecimiento
- e. **El indirecto**, se manifiesta en un tercer mercado neutro, que no es productor de la mercancía afectada.
- f. **El arancelario**, que puede ocasionarse como consecuencia de la existencia de una protección arancelaria excesivamente alta y la correspondiente reserva del mercado interno para la producción propia, lo que faculta para exportar a precios bajos a otros mercados sin detrimento de la rentabilidad económica de la producción.
- g. **El voluntario**, se produce como consecuencia de la devaluación de la moneda. Su efecto es similar al de una prima general a la exportación.

⁷⁶ WITKER y PATIÑO MANFFER, Ob. Cit., p.21.

- h. **El encubierto**, es el que se produce no en un precio considerado normal, sino en el otorgamiento de condiciones favorables como en plazos de pago, menores intereses, .. que pueden provocar un aumento de ventas en el mercado de destino.

Pueden darse, quizá varios tipos de Dumping, que pueden atender a diversas condiciones políticas, sociales económicas o financieras sin embargo no todas esas formas que se mencionaron constituyen a nuestro parecer, el Dumping que es sancionado en nuestra legislación, como lo es el denominado Dumping de materias primas; su obtención a precios más bajos por la situación geográfica del país de que se trate en relación directa con el productor – exportador, no implica una discriminación de precios, sino una posición más ventajosas y de mayor competitividad, atendiendo a la ley de las ventajas comparativas.

Antonio Álvarez Avendaño propone que puede clasificarse al dumping de la siguiente manera:

- a. **Dumping de largo plazo o persistente.** Es cuando se mantiene a través del tiempo. "Este dumping es una aplicación de la teoría del monopolio, en que enfrentada a diferentes elasticidades en el país exportador y en el país importador, al empresa fija dos precios diferentes. La diferencia de precio se mantendrá indefinidamente en el tiempo, salvo que cambien las condiciones de eficiencia de la empresa monopólica o cambien las demandas."⁷⁷
- b. **Dumping de corto plazo o temporal.** Su duración en el tiempo no es sostenida. Puede obedecer a diversas causas u objetivos que dan lugar a una subclasificación:

⁷⁷ ALVAREZ AVENDAÑO, y LIZAGA ANGUIA, Ob. Cit., p. 54-57.

c. **Dumping depredatorio o rapaz.** Se trata de "exportar bienes a un precio bajo, incluso eventualmente a pérdida, con el objeto de desplazar a la competencia en el país importador para posteriormente subir los precios"⁷⁸. Los objetivos de esta práctica, pueden ser diversos:

1. la penetración a un mercado extranjero,
2. prevenir la pérdida de presencia en un mercado extranjero,
3. destruir competidores o forzarlos a adecuarse a los designios de quien practica el dumping, o
4. prevenir la entrada de otros competidores.

d. **Dumping esporádico.** "Consiste en una baja de los precios de exportación por causas como variaciones en la producción extranjera, fluctuaciones de cosecha, fluctuaciones de demanda no previstas o cambios técnicos, lo cual puede afectar tanto al precio doméstico como al de exportación.

El dumping admite otras clasificaciones, como la de dumping público y privado. El privado es el que se practica por particulares y el público se refiere a las subvenciones o subsidios estatales, que en los ordenamientos legales se denomina simplemente subvenciones y se trata de forma independiente del dumping.

⁷⁸ Ídem.

D. EFECTOS DEL DUMPING.

Los efectos del dumping además del daño o la amenaza de daño a la industria nacional, pueden enlistarse de la siguiente forma.⁷⁹

- Produce competencia anormal a precios desleales porque las posibilidades de un negocio quedan reducidas y pueden llevarlo hasta desaparecer.
- No permite que las industrias nacionales se desarrollen normalmente, ya que se no existir estas prácticas la industria podría crecer con cortes internacionales.
- Puede producir necesidades de transformación o readaptación de industrias, con el consiguiente costo social, incertidumbre en las inversiones...
- El consumidor de los productos puede salir beneficiado en cuanto a que puede conseguir determinados bienes a precios mas bajos, pero esto solo de manera temporal, porque si luego de estas prácticas desleales agresivas, la industria de que se trate no logra sobrevivir, entonces es probable que ante la falta de competencia dentro del mercado interior, la empresa que comete la practica desleal, consigue su aspiración monopolística e incrementa los precios de dichos productos.
- El país productor de los bienes que se exportan en condiciones de dumping generalmente ha de pagar un mayor precio interno para que pueda venderse a otro precio inferior a un país extranjero, que se beneficia del mismo en perjuicio del consumidor del país exportador, aunque dicha situación puede resultar benéfica, ya que esto puede ayudar a incrementar la producción nacional, y el ingreso de divisas como consecuencia de la expansión de ventas.

⁷⁹ Cft. PATIÑO MANFFER Y WITKER, Ob Cit. p 23

2. SUBVENCIONES.

El dumping y las subvenciones son los dos tipos de prácticas consideradas desleales en el comercio exterior porque imposibilitan que la competencia internacional se desarrolle en igualdad de condiciones.

La Ley de Comercio Exterior, regula las subvenciones en el artículo 37 señalando que:

"La subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase".

Se entiende por subvenciones o subsidios gubernamentales, "toda clase de apoyo, estímulo, incentivo, prima o beneficio, otorgado directa o indirectamente por el Estado a los productores, manufactureros o exportadores nacionales, a fin de impulsar la industria nacional y colocarla *artificialmente* en condiciones competitivas en los mercados exteriores, a través de la reducción o el ahorro *artificiales* del costo de producción de la mercancía correspondiente derivados del apoyo gubernamental. Esos apoyos, estímulos o incentivos gubernamentales comprenden, entre otros, los apoyos fiscales, creditos, monetarios, técnicos o de cualquier índole."⁸⁰

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, señala que se considerará que existe subvención:

- 1) Cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro de la OMC, o

⁸⁰ GIESZE, Craig Ob. Cit., p 211

- 2) Cuando haya una forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT 94, y
- 3) Con ello se otorgue un beneficio.

La definición de subvenciones establecida por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, incluye tres elementos básicos:

a. **Una contribución financiera.**⁸¹

La contribución financiera, no es simplemente un conjunto de gastos realizados por el Estado para apoyar a un determinado sector económico de la sociedad, sino que conforme al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es mucho más amplio. Se refiere a la aportación en dinero o en especie, directa o indirecta, activa o pasiva por parte del Estado, que produce necesariamente un efecto en las finanzas públicas.⁸²

La contribución financiera puede ser:

- i. Directa. Cuando se aporta capital, por ejemplo, en donaciones, préstamos, garantías de préstamos, suministro de bienes o servicios, o compra de bienes.
- ii. Indirecta. Cuando el Estado deja de percibir ingresos como en el caso de la exención o condonación de impuestos.

Los momentos en que ha de considerarse la existencia de una subvención, conforme al artículo primero del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, son:

⁸¹ La subvención no se mide en función de la contribución financiera, pues si así fuera, entonces deberíamos saber cuánto le cuesta al gobierno, sino que se mide en función del beneficio de quien la recibe

⁸² VELAZQUEZ ELIZARRARAZ, Miguel Ángel, Ob. Cit. (art 37)

1. Cuando la práctica de un gobierno⁸³ implique una transferencia⁸⁴ directa de fondos (como donaciones, préstamos, y aportaciones de capital) o posibles transferencias indirectas de fondos o de pasivos (como garantías de préstamos);
2. Cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (incentivos como bonificaciones fiscales).
3. Cuando un Gobierno proporcione bienes o servicios, que no sean de infraestructura general, o compre bienes.⁸⁵
4. Cuando un Gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas que normalmente incumbirían al Gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos.

Para que se configure la subvención, es necesario que se presente un segundo elemento, esto es que dicha contribución financiera, sea:

b. De un gobierno o de cualquier organismo público.

Y además un tercer elemento: que dicha contribución financiera:

c. Otorgue un beneficio.

En muchos casos como el de una donación en efectivo, la existencia de un beneficio y su valoración resultará clara. En algunos otros, sin embargo, la cuestión del beneficio resultará más compleja. Por ejemplo ¿cuánto confieren un beneficio, un préstamo, una aportación de capital o la compra de un producto por

⁸³ Al señalar "Práctica de un Gobierno" entendemos una conducta reiterada y no una conducta aislada

CR VELAZQUEZ ELIZARRARAZ, ídem

⁸⁴ La transferencia implica separar fondos del gasto público para destinarlos a los subvencionados.

⁸⁵ No todos los bienes o servicios que presta el gobierno, ni las adquisiciones pueden ser calificadas como subvenciones, por ello, cada miembro de la OMC cuenta con un sistema de subvenciones como instrumentos de justicia distributiva

el gobierno? La OMC no proporciona una orientación completa acerca de estas cuestiones. El art. 14 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece que, a efectos de los derechos compensatorios, la existencia de beneficio puede determinarse (aunque no necesariamente) de acuerdo con criterios comerciales, y da orientación para determinar si ciertos tipos de medidas confieren un beneficio. En el contexto de las disciplinas multilaterales, la cuestión del significado del término "beneficio" no está completamente resuelta.

Considerando el sistema de complementariedad entre la legislación federal mexicana y los tratados internacionales, es aplicable y exigible el régimen de especificidad previsto en el artículo segundo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, aun cuando ni la Ley de Comercio Exterior ni su reglamento lo establezcan.

LA ESPECIFICIDAD consiste en que la subvención debe limitarse a determinadas empresas o rama de la producción o a un grupo de empresas o ramas de producción dentro de la circunscripción del gobierno u organismo que la otorga.⁸⁶

El artículo del XVI del GATT de 1994 referente a las subvenciones, se divide en dos secciones. En la sección A, se refiere a la subvención en general y en la Sección B se consignan las disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación, así las subvenciones pueden ser de dos tipos:

- B. Las subvenciones internas, consideradas como "cualquier tipo de apoyo, estímulo o prima gubernamental pagado u otorgado directa o indirectamente a la fabricación o a la producción de cualquier clase de mercancía"⁸⁷ y
- C. Las subvenciones a la exportación, consideradas como "cualquier forma de protección de los ingresos o de mantenimiento de los precios, que de manera directa o indirecta,

⁸⁶ VELAZQUEZ ELIZARRARAZ, Ob. Cit. (art. 37).

⁸⁷ GIESZE, Craig, Ob. Cit., p. 211.

generan un incremento de las exportaciones o una reducción de las importaciones en el territorio de un miembro de la OMC" son "toda clase de beneficio económico suministrados por un gobierno a los productores nacionales, a condición de que éstos exporten su mercancía a los mercados exteriores."⁸⁸

Con el fin de evitar la discrecionalidad en la definición de cuáles subsidios han de ser considerados prohibidos, el GATT ha sustraído tal determinación de la esfera de competencias de las autoridades nacionales, elaborando un listado preciso que distingue los siguientes:

B. TIPOS DE SUBVENCIONES

1. Subvenciones prohibidas.

Estas subvenciones están supeditadas al logro de determinados objetivos de exportación o de utilización de productos nacionales en vez de productos importados. Están prohibidas porque están destinadas específicamente a distorsionar el comercio internacional, por consiguiente es probable que perjudiquen directamente al comercio de los demás países. Pueden impugnarse mediante el procedimiento de solución de controversias de la OMC. Si en el procedimiento de solución de diferencias se confirma que la subvención figura entre las prohibidas, debe suprimirse inmediatamente, de lo contrario, la parte reclamante puede adoptar contramedidas. Y si las importaciones de productos subvencionados dañan o amenazan dañar a los productores nacionales, entonces podrán imponerse derechos compensatorios.

En el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se dice que la subvención se considera prohibida cuando concurra cualquiera de las siguientes condiciones:

- a. Cuando la subvención esté sujeta a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones,

⁸⁸ Ibidem, p. 213.

- b. Cuando la subvención esté supeditada al empleo de productos nacionales preferentemente sobre los importados como condición única o entre otras varias condiciones.

Si uno de los miembros de la OMC tiene razones para creer que otro miembro concede o mantiene una subvención prohibida, el primero podrá pedir al segundo la celebración de consultas, cuyo objetivo es esclarecer los hechos y convenir una mutua solución. De no haber solución, concurrirán en un procedimiento de solución de controversias ante la OMC.

2. Subvenciones recurribles.

Cuando se trata de una subvención comprendida en esta categoría, el país reclamante tiene que demostrar que la subvención tiene efectos desfavorables para sus intereses. De no ser así, se autoriza la subvención.

Son recurribles las subvenciones cuando además de otorgar un beneficio al receptor y sea específica conforme al artículo segundo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, deparen en:

- a. Un daño a una rama de la producción nacional⁸⁰ del país importador.
- b. Una anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros países miembros de la OMC, directa o indirectamente, del GATT 94, en particular de las ventajas de las concesiones consolidadas de conformidad con el artículo segundo del GATT 94.
- c. Un perjuicio grave los intereses de otro país miembro.

⁸⁰ Conforme al artículo 16 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, se entiende "rama de la producción nacional" al conjunto de productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una porción importante de la producción nacional total de dichos productos. Sin embargo cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos lo importadores del producto objeto de la supuesta subvención, o de un producto similar procedente de otros países, dicha expresión podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores.

El perjuicio grave, está regulado por el artículo sexto del Acuerdo sobre Subvenciones y señala que se considerará la existencia del perjuicio grave en los siguientes casos:

- Cuando el total de la subvención ad valorem aplicado al producto sea superior al 5%
- Cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una rama de la producción.
- Cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una empresa, salvo que se trate de medidas excepcionales, que no sean recurrentes ni puedan repetirse para esa empresa y que se apliquen simplemente para dar tiempo a que se hallen soluciones a largo plazo y se evite graves problemas sociales.
- Cuando exista condonación directa de deuda, es decir, condonación de una deuda de la que sea acreedor el gobierno, o se hagan condonaciones para cubrir el reembolso de la deuda.

También señala que puede haber perjuicio grave en el caso de:

- Que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar en otro miembro de la OMC en el mercado del miembro que concede la subvención.
- Que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las exportaciones de un producto similar de otro miembro al mercado de un tercer país.
- Que la subvención tenga como efecto una significativa subvaloración de precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro miembro en el mismo mercado, o

tenga un efecto significativo de contención de la subida de los precios, reducción de los precios o pérdida de ventas en el mismo mercado.

- Que la subvención tenga por efecto el aumento de la participación en el mercado mundial del miembro que la otorga con respecto a un determinado producto primario o básico subvencionado en comparación con su participación media durante el periodo de tres años inmediatamente anterior; y que ese aumento haya seguido una tendencia constante durante un periodo en el que se hayan concedido las subvenciones.

La idea de ser recurribles significa que, una vez que la subvención fue demostrada por la autoridad competente del país miembro de la OMC, este puede activar el mecanismo de solución de diferencias previsto por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias a efecto de que el país que la mantuvo o concedió elimine la subvención o adopte alguna medida que satisfaga al país reclamante en función de los efectos desfavorables que produjo la subvención; o en su caso se le autorice al país reclamante imponer una contramedida proporcional a los efectos desfavorables causados por la subvención.⁸⁰

3. Subvenciones no recurribles.

Se trata de subvenciones no específicas o subvenciones específicas para actividades de investigación industrial y actividades de desarrollo precompetitivas, asistencia para regiones desfavorecidas o ciertos tipos de asistencia para adaptar instalaciones existentes a nuevas leyes o reglamentos sobre el medio ambiente, además estas subvenciones para ser consideradas como no recurribles, deben cumplir con condiciones estrictas.

Este tipo de subvenciones se inspira en el principio de que los gobiernos de los países miembros de la OMC, tienen la responsabilidad, por razones legales y

⁸⁰ Cf. VELAZQUEZ ELIZARRAZ, Ob. Cit. (art. 37)

de política económica y social, de dar apoyos, ayudas o subsidios a diversos agentes económicos y no económicos que lo requieran

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en su artículo octavo señala que se consideran subvenciones no recurribles a:

- Las subvenciones que no sean específicas.
- Las subvenciones que sean específicas en el sentido del artículo segundo, pero que cumplan con todas las condiciones establecidas en los párrafos 2 a), b), c).
- La asistencia para actividades de investigación realizadas por empresas, o por instituciones de enseñanza superior o investigación contratadas por empresas, si la asistencia cubre no más del 75% de los costos de las actividades de investigación industrial o del 50% de los costos de las actividades de desarrollo precompetitivas y a condición de que tal asistencia se limite exclusivamente a:
 - i. Los gastos de personal (investigadores, técnicos y demás personal auxiliar empleado exclusivamente en las actividades de investigación).
 - ii. Los costos de los instrumentos, equipo, terreno y edificios utilizados exclusiva y permanentemente para las actividades de la investigación (salvo cuando hayan sido enajenados sobre una base comercial).
 - iii. Los costos de los servicios de consultores y servicios equivalentes utilizados exclusivamente para las actividades de investigación, con inclusión de la compra de resultados de investigaciones, conocimientos técnicos, patentes, etc.

- iv. Los gastos generales adicionales en que se incurra directamente como consecuencia de las actividades de la investigación.
 - v. Otros gastos de explotación (tales como los costos de materiales, suministros y renglones similares)) en que se incurra directamente como consecuencia de las actividades de investigación.
- Asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un miembro, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica, dentro de las regiones acreedoras a ella, a condición de que:
 - i. Cada región desfavorecida sea una región geográfica continua claramente designada, con identidad económica y administrativa claramente definible.
 - ii. La región se considere desfavorecida sobre la base de criterios imparciales y objetivos, que indiquen que las dificultades de la región tienen su origen en circunstancias que no son meramente temporales; tales criterios deberán estar claramente enunciados en una ley o reglamento u otro documento oficial de modo que se puedan verificar.
 - iii. Los criterios incluyan una medida del desarrollo económico que se basará en uno, por lo menos, de los siguientes factores:
 - 1. La renta per capita, los ingresos familiares per capita, o el PIB per capita, que no deben superar el 85% de la media del territorio de que se trate.

2. La tasa de desempleo, que debe ser menos del 110% de la media del territorio de que se trate, medidos durante un periodo de tres años; esa medición, no obstante puede ser compuesta e incluir otros factores.
- Asistencia para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones a una mayor carga financiera para las empresas, a condición de que dicha asistencia:
 - i. Sea una medida excepcional no recurrente; y
 - ii. Se limite el 20% de los costos de adaptación; y
 - iii. No cubra los costos de sustitución y funcionamiento de la inversión objeto de la asistencia, que han de recaer por entero en las empresas; y
 - iv. Este vinculada directamente y sea proporcionada a la reducción de las molestias y la contaminación prevista por una empresa y no cubra ningún ahorro en los costos de fabricación que pueda conseguirse; y
 - v. Esté al alcance de todas las empresas que puedan adoptar el nuevo equipo o los nuevos procesos de producción.

Si durante la aplicación de alguno de los programas señalados, y aun cuando el programa sea compatible con los términos fijados, un miembro de la OMC tiene razones para creer que el programa ha tenido efectos desfavorables graves para su rama de producción nacional, capaces de causar un perjuicio difícilmente reparable, ese miembro podrá solicitar la celebración de consultas con el miembro que otorga o mantiene dicha subvención. Si en dichas consultas no se

llega a una solución⁸¹, el país que las haya solicitado podría someter la diferencia al Comité de Subvenciones.

La diferencia entre subvenciones recurribles y no recurribles es el concepto de especificidad, cuyo propósito es proteger de la aplicación de derechos compensatorios a medidas gubernamentales que otorguen beneficios de carácter general a la sociedad, y no a industrias o empresas selectas.⁸²

En nuestra legislación, para combatir la práctica desleal de subvención, considerada como: una práctica desleal de comercio internacional efectuada por los gobiernos, consistente en apoyar a productores nacionales que exportan producto a mercados externos, a precios artificialmente competitivos que dañan a productores domésticos de bienes idénticos o similares, se requiere que concurren simultáneamente:

- a) La subvención o subsidio probado,
- b) El daño o amenaza de daño a la producción nacional de artículos idénticos o similares, y
- c) La relación de causalidad entre la subvención y el daño o amenaza de daño causado.

Respecto al daño y la causalidad, hacemos referencia a lo explicado en páginas anteriores, toda vez que "nuestra legislación no prevé diferencia alguna en dichos elementos, y se aplican igual para el caso de dumping o subvenciones."⁸³

⁸¹ Dentro de los 60 días siguientes a que se solicite el inicio de dichas consultas.

⁸² SEADE, Jesús, Ob. Cit., p.415.

⁸³ WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, Ob. Cit., p.409.

CAPITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION CONTRA PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Para determinar la existencia de una práctica desleal e imponer una cuota compensatoria, es necesario llevar a cabo una investigación administrativa.

La Ley de Comercio Exterior es el ordenamiento interno que establece el procedimiento de investigación para determinar la existencia de dumping y, en su caso, imponer una cuota compensatoria, para hacer frente a dicha práctica desleal. Lo anterior, se encuentra regulado en el Título VII denominado "Procedimientos en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda", Capítulos I, II y IV, artículos 49 a 74 y 80 a 89.

Cabe señalar que se sigue el mismo procedimiento de investigación, tanto para la determinación de la existencia de dumping, como para la determinación de la práctica desleal de subvenciones y en cualquiera de los dos casos dicho procedimiento puede llevar a la imposición de una cuota compensatoria.

La Secretaría de Economía es la dependencia encargada de realizar este tipo de investigaciones, y lo hace a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, "creada formalmente el 1 de Abril de 1993, pero en la práctica está en funciones desde principios de 1991."⁸⁴

Las facultades de ésta autoridad, las podemos derivar de las siguientes fuentes:

⁸⁴ Ibidem., p. 412

- i. El artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior señala las facultades del Ejecutivo en materia de comercio exterior, y en su inciso II establece: "Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Esta fracción confiere al Ejecutivo la posibilidad de regular la importación de mercancías, con lo que la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional queda, a nuestro parecer, incluida en éste rubro.
- ii. El Ejecutivo Federal ejerce sus facultades a través de la Secretaría de Economía, así, el artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior señala en su inciso VII: "tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones"
- iii. El artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de Abril de 1993, menciona la existencia de Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales; y una de las más importantes atribuciones en la determinada en el inciso I: "conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional y a medidas de regulación que proceda adoptar por motivos de emergencia, en los términos de la Ley Reglamentaria el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, el Acuerdo General sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio, y demás tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por el Gobierno Mexicano.* En éste numeral se hace referencia a las prácticas desleales de comercio internacional.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) tiene facultades para:

- Tramitar y resolver investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas en términos de la ley y acuerdos o convenios internacionales.
- Asistir técnicamente a los exportadores mexicanos en investigaciones instruidas por otros países sobre prácticas desleales.
- Intervenir en el mecanismo de solución de controversias derivado de tratados, convenios y acuerdos comerciales.

La función principal de la UPCI consiste en realizar las investigaciones antidumping, lo que envuelve la búsqueda o comprobación de los elementos de las prácticas desleales (dumping o subvenciones): discriminación de precios o subsidios; daño o amenaza de daño a una producción nacional, así como la determinación de la relación causal entre dichos elementos, lo que provoca la determinación de cuotas compensatorias que correspondan, en el caso de que así sea.

Esta misma autoridad también se encarga de la tramitación del recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como de la revisión de cuotas compensatorias ya impuestas.

Interviene para opinar en el procedimiento de investigación en cuestión, la Comisión de Comercio Exterior, "órgano intersecretarial del Gobierno Federal"⁹⁵ quien opina sobre los proyectos de resolución final que le envía la Secretaría de Economía, antes de la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación. Aunque su actuación es de carácter consultivo, "la opinión que emite influye mucho en la Secretaría a la hora de emitir una resolución definitiva."⁹⁶

Otra autoridad involucrada en estas investigaciones es la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que es la encargada de la recaudación de cuotas compensatorias provisionales y definitivas.

El procedimiento administrativo al que hacemos referencia, puede dividirse para su estudio en tres etapas.⁹⁷

1. Recepción de la solicitud, determinación de su procedencia y resolución de inicio de la investigación.
2. Defensa de las partes, ofrecimiento y desahogo de pruebas, y resolución preliminar.
3. Defensa de las partes, ofrecimiento y desahogo de pruebas, audiencia pública, alegatos, análisis y verificación de la información proporcionada por las partes interesadas y la resolución final.

⁹⁵ Cfr. WITKER y HERNANDEZ, Ob. Cit. p. 413

⁹⁶ LEYCEGUI, Beatriz, Ob. Cit. p. 82

⁹⁷ WITKER y HERNANDEZ, Laura, Ob. Cit. p. 416

A. INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

a. Las Partes en el Procedimiento Administrativo de Investigación.

De conformidad con la Ley de Comercio Exterior en su artículo 49, el procedimiento de investigación se puede iniciar a petición de parte o de oficio por parte de la Secretaría de Economía.

El término "A petición de parte" nos invita a establecer, quién o quienes son las partes interesadas en que se inicie el procedimiento de investigación.

El legislador anotó en el artículo 51 de la Ley de Comercio Exterior que: "Se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores del mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales".

Así, quienes tienen interés jurídico en solicitar el inicio de una investigación son:

i. Productores solicitantes.

El artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior señala que "la expresión productor nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate".

Sin embargo, dice el párrafo segundo de dicho ordenamiento que "cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores, o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción."

De igual forma, el artículo 60 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, señala que para determinar si los productores están vinculados⁹⁶ a los exportadores o a los importadores, la Secretaría de Economía utilizará los criterios generalmente aceptados por la legislación nacional y las normas internacionales. Para estos efectos, la Secretaría de Economía tomará en consideración los siguientes supuestos:

- a. Si una de ellas ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra.
- b. Si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios.
- c. Si tienen una relación de patrón y trabajador.
- d. Si una persona tiene directa o indirectamente la propiedad, el control o la posesión del 5% o más de las acciones, partes sociales, aportaciones o títulos en circulación y con derecho a voto en ambos.
- e. Si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra.
- f. Si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una tercera persona.
- g. Si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona, o
- h. Si son de la misma familia.

Lo anterior, procederá siempre que existan razones para presumir que el efecto de la vinculación es de tal naturaleza, que motiva por parte del productor

⁹⁶ El término de vinculación es muy importante y resulta trascendental el determinar si el precio de la mercancía se vio influido por existir vinculación entre el comprador y el vendedor. El Dr. Jorge Witker da el siguiente concepto de vinculación "Existe vinculación cuando una persona (jurídica o natural) puede imponer limitaciones o dictar directivas a otras personas" (WITKER, Jorge, *La Nueva Valoración Aduanera y el TLC*, Impresos Chávez, México, 1992, pp 49).

considerado, un comportamiento distinto del de los productores no vinculados. Se considera que una persona controla a otra cuando la primera esté jurídica u operativamente en una posición de limitar o dirigir a la segunda.

ii. Importadores.

Para entender el concepto de importador, es necesario precisar primero lo que es una importación, por lo que se puede decir que "es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo".⁹⁹

El importador es la persona física o moral, que compra o adquiere las mercancías de un vendedor que se localiza en otro país; éste último es el llamado exportador de las mercancías, tratándose por consiguiente de una compraventa internacional de mercaderías.

iii. Exportadores.

Al igual que en el punto anterior, la exportación consiste en "el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente eso significa una venta más allá de las fronteras políticas del país."¹⁰⁰

Entonces, el exportador es la persona física o moral, que vende las mercancías de un país a otro, es el vendedor de la mercancía, la cual es enajenada a un comprador que se ubica en otro país."

⁹⁹ WITKER, Jorge y JARAMILLO, Gerardo, *Comercio Exterior de México. Marco Jurídico y Operativo*, México, Ed. Mc Graw Hill, 1996, p. 49

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 19

b. Solicitud de inicio de la investigación.

El artículo 49 de la Ley de Comercio Exterior establece los dos supuestos por los que se puede iniciar una investigación en materia de dumping, a saber:

- a) **De Oficio.** Aunque la Ley de Comercio Exterior es omisa respecto de en qué casos se puede iniciar una investigación de oficio, únicamente el reglamento de dicha ley, señala en su artículo 13 que "los procedimientos que se inicien de oficio, se sujetaran a las mismas disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a las investigaciones promovidas a petición de parte" En México pocas han sido las investigaciones de oficio, y aunque sean de esa forma, es necesario que las personas responsables del sector o producto dañado aporten información y den seguimiento a la investigación.¹⁰¹

b) A solicitud de parte.

En el caso de que la petición sea a solicitud de parte interesada, ésta podrá ser presentada, de conformidad con el artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior, por las personas físicas o morales productoras de:

- Mercancías idénticas o similares a aquellas que se están importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, o
- Mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquellas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente a la producción nacional.

Para poder dar entrada a la solicitud de inicio de investigación por práctica desleal de prácticas desleales de comercio internacional, la autoridad, la UPCI, requerirá al productor nacional constancia que certifique que representa al menos

¹⁰¹ WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, Ob. Cit., p. 413

el 25% de la producción nacional de la mercancía sobre la cual se pretende se acepte la solicitud. En la mayoría de los casos, el productor acude a la Cámara Nacional de la Industria, pidiéndoles ayuda para reunir dicho porcentaje y así tener el requisito para iniciar el procedimiento administrativo.

El último párrafo del artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior señala que la solicitud correspondiente deberá ser presentada por escrito ante la autoridad competente y bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamentan la necesidad de aplicar cuotas compensatorias. También determina la obligación de acompañar a su escrito los formularios¹⁰² que para tal efecto establezca la Secretaría de Economía.

Existe la llamada etapa de consultas previas, en la que la autoridad indicará al solicitante qué requisitos debe cumplir para que pueda darse por aceptada la solicitud.

El solicitante presentara todas las pruebas que sean necesarias para demostrar la existencia del dumping, hasta deberá presentar la información confidencial de su empresa, es decir, lo relativo al proceso productivo de fabricación u obtención de la mercancía, los costos de la materia prima, la situación financiera de la empresa, así como los datos que demuestren que el exportador vendió a determinadas empresas nacionales, la mercancía de una determinada clasificación arancelaria, a un precio inferior a su valor normal, por lo que deberá presentar cotizaciones de los costos que se necesitan para calcular el precio de exportación.

Toda esa información deberá presentarse a través de formularios, como señalábamos en párrafos anteriores, estos formularios encuentran su fundamento en el artículo 54 de la Ley de Comercio Exterior, que a la letra dice: "La Secretaría (de Economía) podrá requerir a las partes interesadas los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes, para lo cual se valdrá de formularios

¹⁰² Formularios que constantemente son modificados por la autoridad

que establezca la misma." El artículo 75 del Reglamento de la Ley en comento, determina los requisitos que se contendrán en el formulario.

Vale la pena destacar los siguientes:

i. Requisitos:

- I. La autoridad administrativa competente ante la cual se promueva.
- II. Nombre o razón social y domicilio del promovente, y en su caso, de su representante, acompañando los documentos que lo acrediten.
- III. Actividad principal a la que se dedica el promovente.
- IV. Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación.
- V. Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor, en la producción nacional.
- VI. En su caso, los miembros de la organización a que pertenezca.
- VII. Los fundamentos legales en que se sustenta.
- VIII. Descripción de las mercancías de cuya importación se trate.
- IX. Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o de quienes pretenden realizarla.
- X. Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía, según se trate y, el nombre o razón social de la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en condiciones desleales a México.
- XI. Manifestación de los hechos o datos, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición.

XII. Indicación de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables.

XIII. En el caso de subvenciones, además, la información y los hechos relacionados con esta práctica desleal, la autoridad, órgano extranjero involucrado, la forma de pago o transferencias y el monto de la subvención para el productor o exportador extranjero de la mercancía.

XIV. Los elementos probatorios que permitan apreciar que debido a la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate, se causa o amenaza causar daño a la producción nacional.

XV. En su caso, descripción de peticiones de otras medidas de regulación o restricción comercial relacionadas con la mercancía objeto de la solicitud.

XVI. Los demás que se considere necesarios.

Los requisitos a grandes rasgos son:

1. La descripción de la mercancía de cuya importación se trata, señalando la fracción arancelaria respectiva.¹⁰³
2. La manifestación de los hechos y datos acompañando las pruebas razonablemente disponibles en los que se funde su petición.¹⁰⁴

Con esto debe desarrollarse y probar los tres elementos de cada una de las prácticas desleales que se configuren.

¹⁰³ Por lo que es requisito fundamental conocer el sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que se asimila en la Ley del Impuesto General de Importación.

¹⁰⁴ Estos hechos deberán narrarse sucintamente con claridad y precisión, de los que se infiera la posibilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional.

ii. Desistimiento de la Solicitud.

Existe la posibilidad de que la parte interesada se desista de dicha solicitud, pudiendo efectuarse el desistimiento e dos momentos:¹⁰⁵

- Antes de la publicación de la resolución de inicio de la investigación, en cuyo caso, y de acuerdo con las reglas establecidas por el art. 137 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, se declara improcedente la investigación por desistimiento, y se publicará el aviso correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.
- Después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación; en dado caso, la Secretaría de Economía, dará por terminada la investigación y publicará el aviso correspondiente en el Diario Oficial de la Federación. Este supuesto solo procederá cuando los importadores o exportadores extranjeros, y en el caso de subvenciones, los gobiernos extranjeros manifiesten por escrito su consentimiento ante la Secretaría de Economía.

iii. Estudio de la Solicitud de Inicio del Procedimiento Administrativo de Investigación.

Como lo señala el Dr. Luis Malpica de la Madrid, el objetivo básico de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, es "determinar la existencia de discriminación de precio o de subvenciones y el daño causado o que pueda causarse a la producción nacional".¹⁰⁶

Para que la solicitud sea aceptada por la autoridad, deberá reunir toda una serie de requisitos jurídicos y técnicos (ya señalados), y dar información suficiente, con los mejores datos que se puedan obtener, para ser admitida tal solicitud.

¹⁰⁵ Artículo 137 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁶ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el TLCAN*, México, Porrúa, 1998, p. 57.

El segundo párrafo del artículo 49 de la Ley de Comercio Exterior indica que se integrará un expediente administrativo, conforme al cual se expedirán las resoluciones administrativas que correspondan. El artículo 138 del Reglamento de la Ley en comento, divide en cinco partes la integración de dicho expediente, y son:

a. La información documental.

Existen diversos tipos de información, descritos en el artículo 80 de la Ley de Comercio Exterior, con relación al expediente administrativo:

1. Información confidencial, solamente estará disponible a los representantes legales acreditados de las partes interesadas en la investigación administrativa.¹⁰⁷
2. Información comercial reservada: es aquella cuya divulgación pudiera causar daño sustancial e irreversible al propietario de dicha información.¹⁰⁸
3. Información confidencial gubernamental.¹⁰⁹

¹⁰⁷ El artículo 149 del Reglamento de la Ley señala que se entiende por información confidencial:

Los procesos de producción de la mercancía de que se trate

Los costos de producción y la identidad de los componentes

Los costos de distribución.

Los términos y condiciones de venta, excepto los ofrecidos al público.

Los precios de ventas por transacción y por producto, excepto los componentes de los precios tales como fechas de venta y distribución del producto, así como el transporte si se basa en itinerarios públicos

La descripción del tipo de clientes particulares, distribuidores o proveedores

En su caso, la cantidad exacta del margen de discriminación de precios en ventas individuales.

Los montos de los ajustes por concepto de términos y condiciones de venta, volumen o cantidades, costos variables y cargas impositivas, propuestos por la parte interesada, y

cualquier otra información específica de la empresa de que se trate cuya revelación o difusión al público pueda causar daño a su posición competitiva

¹⁰⁸ El artículo 150 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior señala que se considera como información confidencial reservada "Aquella de cuya divulgación pueda resultar un daño patrimonial o financiero sustancial e irreversible para el propietario que tengan un valor comercial, no patentado y de conocimiento exclusivo de un reducido grupo de personas que los utilizan en la producción de una artículo de comercio"

¹⁰⁹ El artículo 154 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior señala que se trata de "aquella cuya divulgación esté prohibida por las leyes y demás disposiciones de orden público, así como por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. En todo caso formarán

- b. Las resoluciones.
- c. Las transcripciones o actas de las reuniones o audiencias ante la Secretaría de Economía.
- d. Los avisos publicados en el Diario Oficial de la Federación en relación con los procedimientos administrativos.
- e. La actas levantadas en las sesiones de la Comisión de Comercio Exterior, en las que se trate el establecimiento de medidas de salvaguarda y los proyectos de resolución final en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como los proyectos de resolución en los que la Secretaría de Economía acepte el compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros.

Respecto del periodo que se debe estudiar, señala el artículo 76 del multicitado Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que deberá ser de por lo menos seis meses anterior al inicio de la investigación. Este periodo puede ser modificado a juicio de la Secretaría de Economía, por un lapso que abarque las importaciones realizadas con posterioridad al inicio de la investigación. La Secretaría podrá pedir al solicitante o a cualquier otro productor nacional o persona relacionada con la actividad económica de que se trate, la información o datos que considere pertinentes que correspondan a un periodo máximo de cinco años anterior a la presentación de la solicitud.

parte este tipo de información los datos, estadísticas y documentos referentes a la seguridad nacional y a las actividades estratégicas para el desarrollo científico y tecnológico del país, así como la información contenida en comunicaciones de gobierno a gobierno que tenga carácter de confidencial.

La Secretaría de Economía, dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la presentación de la solicitud, como lo señala el artículo 52 de la Ley de Comercio Exterior, deberá pronunciarse en cualquiera de las tres formas siguientes:

- A. **Aceptar la solicitud.** Por tanto declarar el inicio de la investigación, a través de la resolución respectiva que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

- B. **Requerir al solicitante mayores elementos.** Estas pruebas o datos deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención. Si se aportan satisfactoriamente en el plazo mencionado, la Secretaría, declarará el inicio de la investigación, a través de la resolución respectiva y ésta deberá publicarse el Diario Oficial de la Federación. Si dicha información no se proporciona en el tiempo y forma requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante.

- C. **Desechar la solicitud.** Cundo no se cumpla con los requisitos establecidos en el Reglamento y se notificará personalmente al solicitante.

Si la solicitud es oscura o irregular, es decir, que sea incompleta o que los datos aportados sean muy vagos, la Secretaría, por una sola vez, de acuerdo al artículo 78 del Reglamento de la Ley en comento, podrá prevenir para que la aclare, corrija o complete, para lo que se devolverá la solicitud indicándole en forma concreta sus defectos e imprecisiones. Transcurridos los 20 días a que se refiere la fracción II del artículo 52 de la Ley, la Secretaría le dará curso o la desechará, según proceda.

iv. Pruebas.

Las partes interesadas podrán ofrecer toda clase de pruebas como lo señala el artículo 82 del Reglamento, a excepción de la prueba confesional por parte de la autoridad, o aquellas que se consideren contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres. Esto se reafirma por lo dispuesto en el artículo 162 del reglamento, al señalar que la Secretaría de Economía aceptará como medios de prueba los documentos públicos y privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o verificación administrativa, las pruebas testimoniales, las presunciones y cualquier otro medio no prohibido por ley.

El periodo de pruebas comprenderá, conforme lo establecido en el artículo 163 del reglamento, desde el día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación administrativa y de la aceptación de la solicitud hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública.

La autoridad, conforme el artículo 83 de la Ley de Comercio Exterior podrá verificar la información y las pruebas presentadas en el curso de la investigación, también puede hacer visitas de verificación, las cuales deberán efectuarse en días y horas hábiles, y por supuesto, se levantará un acta circunstanciada de la misma.

Si en el curso de la investigación, la Secretaría advierte que alguna de las partes interesadas incurrió en prácticas monopólicas, señaladas en la Ley Federal de Competencia Económica, dará vista a la autoridad competente, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Comercio Exterior.

c. Resolución de Inicio

Las resoluciones de inicio, así como las preliminares y finales, de las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional deberán contener los datos que requiere el artículo 80 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, los cuales son:

- I. La autoridad que emite el acto,
- II. La fundamentación y motivación que sustente la resolución,
- III. El o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares,
- IV. El o los nombres o razón social del importador o de los importadores, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento,
- V. El país o países de origen o procedencia de las mercancías de que se trate,
- VI. La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o, en su caso, pretenda importarse, presumiblemente en condiciones de discriminación de precios o que hubiera recibido una subvención, indicando la fracción arancelaria que le corresponda de la Tarifa del Impuesto General de Importación,
- VII. La descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o se esté importando,
- VIII. El periodo objeto de la investigación, y
- IX. Los demás que considere la Secretaría.

De igual manera el artículo 81 de la Ley de Comercio Exterior, señala otros requisitos que deberá contener la resolución de inicio:

- I. Una convocatoria a las partes interesadas y, en su caso, a los gobiernos, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga,
- II. El periodo probatorio, y
- III. El día, la hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia pública y la presentación de los alegatos a que se refieren los artículos 81 y 82 de la Ley.

Estas resoluciones constan de tres grandes rubros "respetando la estructura tradicional de las resoluciones"¹¹⁰ :

- a. **Resultandos.** Explican detalladamente la situación que rodea a la investigación, es decir, los antecedentes del solicitante, importadores y exportadores, así como las pruebas presentadas por las partes, y un relato minucioso de la mercancía objeto de investigación, desde su proceso productivo o de fabricación, hasta su comercialización.
- b. **Considerandos.** Señalan los motivos que llevaron a la autoridad a desechar o admitir las pruebas aportadas por las partes, así como el estudio técnico- económico del daño o amenaza de daño a la industria nacional de esa mercancía en particular, además del estudio previo de la existencia de dumping en las importaciones de ese producto.
- c. **Puntos resolutivos.** Son las argumentaciones de la autoridad respecto de esa resolución, por la que ésta última tomará una decisión, atendiendo a lo dispuesto en la ley.

¹¹⁰ MONTES LOPEZ, Laura, Ob. Cit., p. 115

d. Notificaciones.

Si la solicitud es aceptada, se publicará en el Diario Oficial de la Federación la resolución de inicio, al día siguiente de dicha publicación, según el artículo 53 de la Ley, la Secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga. Por lo que se otorga a las partes interesadas un plazo de treinta días, contados a partir de la publicación de la resolución de inicio, en el Diario Oficial de la Federación para que formulen su defensa y presenten la información requerida.

Con la notificación se enviará copia de la solicitud presentada y de los anexos que no contengan información confidencial o, en su caso, los documentos respectivos tratándose de investigaciones de oficio.

En dicha notificación la autoridad comunicará a las partes interesadas la realización de una audiencia pública, a la que podrán comparecer y presentar argumentos de defensa a sus intereses, según lo señala el artículo 81 de la Ley de Comercio Exterior.

Las notificaciones, se harán a la parte interesada o a su representante legal en su domicilio, de forma personal, a través de correo certificado con acuse de recibo o por cualquier otro medio directo, como el de mensajería especializada, o electrónico.¹¹¹ Las notificaciones surtirán efecto el día hábil siguiente a aquel en que fueran hechas.

Una vez que se publica en el Diario Oficial el inicio de la investigación administrativa y la aceptación de la solicitud, según el artículo 164 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, los importadores, exportadores y, en su caso, los representantes de los gobiernos extranjeros que hayan sido notificados o que comparezcan por su propio derecho ante la Secretaría, tendrán

¹¹¹ Artículo 84 de la Ley de Comercio Exterior.

un plazo de 30 días para formular su defensa y presentar la información que haya sido requerida por la autoridad¹¹².

Normalmente se notifica a los siguientes sujetos, al publicarse la resolución:

- Exportadores.
- Importadores.
- Productor nacional solicitante.
- Embajada del país exportador.
- Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Asociaciones de Agentes Aduanales.

El artículo 56 de la Ley de Comercio Exterior establece que las partes interesadas en una investigación, deberán enviar copias de cada uno de los documentos, informes y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso el procedimiento, salvo la información confidencial.

e. Resolución Preliminar.

Dentro de un plazo de 130 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 57 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría de Economía dictará la resolución preliminar, mediante la cual podrá:

¹¹² La Autoridad podrá requerir información y datos adicionales a productores, distribuidores, comerciantes, agentes aduanales, mandatarios, consignatarios, de los importadores y en general a quien estime conveniente

OROZCO MARTINEZ, Roberto, *Procedimiento de Investigación de Prácticas Destacadas de Comercio Internacional en los Estados Unidos Mexicanos*, en "Revista Jurídica Ratio Jurs", México, DF., época I, número 5, Noviembre – Diciembre del 2000.

- I. Establecer cuota compensatoria provisional, previo cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación.
- II. No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o
- III. Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro.

La resolución preliminar deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 164 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, señala que se tendrán 30 días, contados a partir de la publicación de la resolución preliminar, en el Diario Oficial de la Federación para presentar ante la Secretaría de Economía pruebas y argumentaciones complementarias por las partes interesadas.

La Secretaría de Economía podrá realizar reuniones de información técnica con las partes interesadas que lo soliciten, dentro de un término de cinco días contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las resoluciones preliminares y finales. Estas reuniones técnicas tendrán por objeto explicar la metodología¹¹³ que se utilizó para determinar los

¹¹³ La investigación administrativa que se desarrolla es totalmente multidisciplinaria, ya que la determinación de la existencia de importaciones en condiciones de discriminación de precios, la metodologías de obtención de valor normal, el precio reconstruido, la determinación de año o de amenaza de daño a la producción nacional, así como la existencia de la relación de causalidad entre estos últimos y las importaciones, es efectuada por un área técnica y no jurídica, en la que participan economistas y actuarios, entre otros profesionales. El área Jurídica es, al igual que las áreas técnicas muy importante, ya que se encarga de elaborar, mediante la técnica jurídica, las

márgenes de discriminación de precios y los cálculos de las subvenciones, así como el daño o amenaza de daño y los argumentos de causalidad.

El artículo 82 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, establece que la resolución preliminar contendrá además de los requisitos enumerados en el artículo 80 y 81 fracción II, (ya señalados) datos adicionales dependiendo de los siguientes supuestos:

- I. En el caso de que se haya probado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional:
 - a. El valor normal y el precio de exportación obtenido por la Secretaría, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada,
 - b. Una descripción de la metodología que se siguió para la determinación del valor normal y el precio de exportación, y, en su caso del monto de la subvención y de su incidencia en el precio de exportación,
 - c. El margen de discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación,
 - d. Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional,
 - e. La explicación sobre el análisis que realizó la Secretaría de cada uno de los factores indicados en los artículos 41 y 42¹¹⁴ de la Ley de

resoluciones, con los datos proporcionados por las áreas técnicas, así como todos aquellos procedimientos que necesiten de la presencia de abogados
MONTES LOPEZ, Laura, Ob Cit, p. 117.

¹¹⁴ Se refiere a los elementos que toma en cuenta la autoridad investigadora para determinar el daño o la amenaza de daño a la producción nacional como: el volumen de las importaciones en condiciones de discriminación de precios y el efecto causado sobre los precios, la capacidad disponible del exportador, las existencias del producto, entre otras.

Comercio Exterior, así como de los otros factores que haya tomado en cuenta,

- f. En su caso, el precio de exportación no lesivo a la producción nacional y una descripción del procedimiento para determinarlo,
 - g. El monto de la cuota compensatoria provisional que habrá de pagarse, y
 - h. La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro oportuno de las cuotas compensatorias.
- II. En el caso de que no hayan variado las razones que motivaron el inicio de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, se debe señalar que continúa la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias con la fundamentación y motivación correspondientes.
- III. En el caso de que se compruebe la inexistencia prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación que corresponda, así como un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.

Las cuotas compensatorias provisionales, se aplicarán a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Después de la publicación de la resolución preliminar, las partes interesadas disponen de treinta días para presentar argumentaciones y pruebas suplementarias que estimen pertinentes.¹¹⁵

¹¹⁵ Artículo 64 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

f. Visitas de Verificación.

La Secretaría de Economía puede realizar visitas de verificación para revisar cualquier información, pruebas o datos proporcionados en el curso de la investigación.¹¹⁶ La cooperación de las partes interesadas durante esta fase del procedimiento es indispensable. La falta de cooperación llevará a la Secretaría a basar su decisión en la mejor información disponible.¹¹⁷

g. Audiencia Pública.

La Secretaría deberá efectuar una audiencia pública antes de emitir la resolución final. Esta audiencia tiene por objeto dar la oportunidad a las partes interesadas de presentar argumentos en defensa de sus intereses por escrito u oralmente, así como de interrogar a las otras partes interesadas. De esta audiencia debe elaborarse un acta administrativa, como lo señala el artículo 88 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, en la que se da cuenta pormenorizada de su desarrollo, cualquiera que fuera el resultado. El acta será firmada por el representante de la Autoridad y por las partes interesadas o sus representantes que hayan participado.

Terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional la Secretaría someterá a consideración de la Comisión de Comercio Exterior su proyecto de resolución final para recabar su opinión.

h. Audiencia Conciliatoria.

En el curso de la investigación administrativa, las partes interesadas de acuerdo con el artículo 61 de la Ley de Comercio Exterior, podrán solicitar a la Secretaría la celebración de una audiencia conciliatoria, en la que se podrán proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales, de

¹¹⁶ Artículo 83 LCE, 146 y 173-176 del Reglamento

¹¹⁷ Cuando se verifica información de la industria nacional, la verificación está orientada a probar el daño, y cuando se investiga información proporcionada por los exportadores, se tiende a probar los márgenes de dumping o los subsidios otorgados
LEYCEGUI, Beatriz, Ob. Cit., p. 87

resultar procedentes, serán sancionadas por la autoridad e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final; esta resolución deberá ser notificada a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Esta audiencia, conforme al artículo 86 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, podrá ser solicitada por escrito a la autoridad a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación hasta 15 días antes del cierre del periodo probatorio, la solicitud contendrá las fórmulas de solución que se proponen y las argumentaciones que permitan apreciar su efectividad, pero cuando la autoridad lo considere conveniente, podrá invitar a las partes interesadas a una audiencia conciliatoria sin que medie solicitud de parte interesada.

Una vez presentada la solicitud, la autoridad estudiará las fórmulas de solución propuestas y, de proceder, convocará a los cinco días siguientes al de la admisión de la solicitud a las demás partes interesadas para que manifiesten sus opiniones dentro de los cinco días siguientes al de la convocatoria.

i. Resolución Final

El artículo 58 de la Ley de Comercio Exterior señala que una vez terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría deberá someter a la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final.

Después de concluida la audiencia pública y el periodo de pruebas, la Secretaría de Economía dictará la resolución final, que de acuerdo con el artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior, deberá ser dentro de un plazo de 260 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación. A través de esta resolución la Secretaría resolverá en cualquiera de las siguientes formas:

- I. Imponiendo cuota compensatoria definitiva.

- II. Revocando la cuota compensatoria provisional, o
- III. Declarando concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

La resolución final deberá ser notificada a las partes interesadas y será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

1. Elementos.

El artículo 83 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior establece que la resolución final contendrá, además de los datos señalados en el artículo 80 del mismo ordenamiento, son los siguientes elementos:

- A. En el caso de que se confirme la existencia de prácticas desleales de comercio internacional:
 - a. El valor normal y el precio de exportación obtenido por la Secretaría, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada.
 - b. Una descripción de la metodología que se siguió para la determinación del valor normal y el precio de exportación, y, en su caso del monto de la subvención y de su incidencia en el precio de exportación, de conformidad con los Capítulos II y III del Título V de la Ley así como los artículos aplicables del Capítulo II del Título IV del Reglamento, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada.
 - c. El margen de discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación.
 - d. Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional.

- e. La explicación sobre el análisis que realizó la Secretaría de cada uno de los factores indicados en los artículos 41 y 42 de la Ley de Comercio Exterior, así como de los otros factores que haya tomado en cuenta, los cuales deberá identificarlos y explicar en detalle la importancia de cada uno de ellos en la resolución respectiva.
 - f. En su caso, el precio de exportación no lesivo a la producción nacional y una descripción del procedimiento para determinarlo.
 - g. El monto de la cuota compensatoria definitiva que habrá de pagarse.
 - h. La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro oportuno de las cuotas compensatorias definitivas, y
 - i. Un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.
- B. En el caso de que se compruebe la inexistencia prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación que corresponda, así como un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.

De lo anterior se puede resumir que existen dos supuestos en cuanto al fondo de la resolución final:

1. Existencia de prácticas desleales de comercio internacional y la imposición de cuota compensatoria definitiva.
2. Inexistencia de practicas desleales de comercio internacional, por lo que se dará por concluido el caso.

2. Cuotas Compensatorias.

Dictada la cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si una determinada mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria. En este caso, la Secretaría dará participación a las demás partes interesadas y dará respuesta al solicitante conforme el procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, dicha respuesta tendrá el carácter de resolución final, será notificada a las partes interesadas, y será publicada en el Diario Oficial de la Federación.¹¹⁸

Respecto del monto de las cuotas compensatorias definitivas, la Secretaría de Economía será la responsable de determinarlo, de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior. El monto de las cuotas compensatorias que se establezcan será equivalente, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio. Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto del beneficio en el caso de subvenciones, siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.¹¹⁹

Las cuotas compensatorias pueden determinarse en cantidad específica o "ad valorem" y, estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño o amenace causarlo a la producción nacional.¹²⁰ Existe una "cláusula de caducidad" que elimina las cuotas compensatorias si, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de su aplicación

¹¹⁸ Artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior.

¹¹⁹ Artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior, Artículo 90 del Reglamento de dicha Ley Artículo 9 1 del Código Antidumping y el artículo 19 2 del Acuerdo sobre Subvenciones.

Debido a las dificultades prácticas para determinar una cuota menor, en la práctica la Secretaría impone cuotas compensatorias iguales al margen de dumping o al monto del subsidio otorgado.

LEYCEGUI, Beatriz, Ob. Cit., p. 86

¹²⁰ Artículo 67 de la Ley de Comercio Exterior.

ninguna de las partes interesadas requiere que se revisen, o si la secretaría no ha realizado una revisión oficiosamente.¹²¹

Las cuotas compensatorias deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán ser revisadas en cualquier tiempo de oficio por la autoridad, así lo determina el artículo 68 de la Ley de Comercio Exterior. Además las resoluciones correspondientes que modifiquen, confirmen o revoquen cuotas compensatorias definitivas tendrán también el carácter de resoluciones finales. Y se someterán previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

La SHCP será la encargada del cobro de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas que se impongan, y conforme al artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior, la SHCP podrá aceptar las garantías constituidas conforme al Código Fiscal de la Federación tratándose de cuotas provisionales. Si en la resolución final se confirma la cuota compensatoria provisional, se requerirá el pago de dicha cuota o, en su defecto, se harán efectivas las garantías que se hubieren otorgado. Si en dicha resolución se modifica o revoca la cuota compensatoria provisional, se procederá a cancelar o modificar las garantías otorgadas o, en su caso, a devolver, con los intereses que se hubieren generado por dicho concepto o la diferencia respectiva.¹²²

¹²¹ El objeto de la revisión es permitir a la autoridad determinar si la sanción comercial impuesta en la resolución definitiva debe permanecer vigente o bien, debe ajustarse conforme al monto exacto del margen de prácticas desleales de comercio internacional, conforme a las circunstancias cambiantes.

LEYCEGUI, Beatriz, Ob. Cit., p. 87.

¹²² Artículo 94 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

CAPITULO TERCERO.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En el capítulo primero abordamos el tema relativo a las prácticas desleales de comercio internacional e hicimos en el capítulo segundo una breve descripción del denominado procedimiento de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional realizado por la autoridad administrativa, en este caso, la Secretaría de Economía, cuyo fin es determinar la existencia de una práctica desleal y en dado caso imponer una cuota compensatoria.

La decisión que resulte luego de las investigaciones, la emite la autoridad a través de resoluciones administrativas, que pueden ser impugnadas por las partes que intervinieron en el procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional.

La impugnación a que hacemos referencia se presenta, en primera instancia¹²³, debido a su obligatoriedad, a través del recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, y la resolución que recaiga a dicho recurso puede ser impugnada a través del Juicio de Nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dado que el objetivo del presente estudio es elaborar un análisis detallado del recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, resulta necesario presentar como antecedente un esquema de lo que significa hablar de recursos administrativos, cuál es su objetivo y qué tipo de recursos existen, para poder analizar, como es nuestra intención, al recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

¹²³ Para el caso de las partes interesadas que pueden ampararse al TLCAN, existe la posibilidad de acudir ante Paneles Arbitrales para recurrir dicha resolución de la Secretaría de Economía.

1. CONCEPTO DE RECURSO.

a) En general.

Para poder comprender lo que significa hablar de recursos administrativos, es necesario primero establecer una concepción genérica, partiendo del significado de recurrir.

Para Héctor Jorge Escola recurrir significa "acudir ante un juez y otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad; es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde".¹²⁴

Agustín Gordillo considera a los recursos en sentido amplio como "Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública; el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar tanto los actos de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional".¹²⁵

Todo recurso constituye un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad y tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad que el particular considera contrarios a derecho; dicha impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos.

¹²⁴ ESCOLA, Héctor Jorge, *Recursos Administrativos*, p. 209.

¹²⁵ GORDILLO, Agustín, *Procedimiento y Recursos Administrativos*, Buenos Aires, Jorge Álvarez Editor, 1964, p. 87.

b) Recurso administrativo.

El recurso administrativo ha recibido diferentes tratamientos doctrinarios por parte de los autores de derecho administrativo y de derecho procesal administrativo, respecto de su definición y naturaleza jurídica, pues se ha llegado a pensar que por la solución de controversias que implica, puede confundirse con un proceso seguido ante los tribunales.

El Doctor Héctor Fix Zamudio ha ordenado sistemáticamente los distintos conceptos generados por la doctrina, a fin de obtener otro que abarque los distintos enfoques.¹²⁶

I. El recurso como impugnación.

En éste rubro encontramos la definición propuesta por el tratadista español Jesus González Pérez, quien considera al recurso administrativo como "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter."¹²⁷ Compatible con ésta definición, es la del jurista argentino Agustín A. Gordillo, quien dice que los recursos administrativos son: "los medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública."¹²⁸

En la doctrina mexicana, el profesor Gonzalo Armienta Hernández, se une a este concepto de recurso como "instrumento jurídico de impugnación."¹²⁹

¹²⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, México, El colegio Nacional, 1983, pp 43 -45

¹²⁷ GONZALEZ PEREZ, Jesus, *Los Recursos Administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, p. 34.

¹²⁸ GORDILLO, Agustín, Ob. Cit p. 71.

¹²⁹ ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, *Tratado Técnico Práctico de los Recursos Administrativos*, México, Porrúa, 1999, p. 57.

II. El recurso como acto.

Autores como García de Enterría y Fernández- Rodríguez, exponen que los recursos son los "actos del administrado mediante los que éste pide a la propia administración la revocación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley, con base en un título jurídico específico."¹³⁰

El maestro Manuel Sarmiento Acosta sostiene que el recurso es "el acto del interesado interpuesto ante la administración destinada a impugnar una resolución previa de ésta o, excepcionalmente, un acto de trámite que produzca la imposibilidad de continuar el procedimiento u ocasione indefensión , siempre que el acto esté sometido al derecho administrativo."¹³¹

III. El recurso como medio.

Son diversos los autores que consideran al recurso como un medio y señalaremos únicamente a algunos de ellos.

El argentino Héctor Escola, se refiere al recurso administrativo como "el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa respecto de la administración pública."¹³²

Entre los autores mexicanos encontramos al maestro Gabino Fraga, quien define al recurso administrativo como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del

¹³⁰ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Ed Civitas, 1991.

¹³¹ SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Administrativa*, Madrid, Ed Civitas- Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1996, p. 56.

¹³² ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Buenos Aires, Desalma, 1967, p 210

propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la inoportunidad del mismo".¹³³

Para el Dr. Andrés Serra Rojas, el recurso es "un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".¹³⁴

El maestro Emilio Margain Manatou observa al recurso como "todo medio de defensa al alcance de los particulares, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".¹³⁵

IV. El recurso como derecho.

El maestro Antonio Carrillo Flores señala que el recurso administrativo es "un derecho previsto necesariamente en la ley para dirigirse a una autoridad administrativa para que 'emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto', examinando sólo la legalidad de la primero o también su oportunidad, según la orbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo".¹³⁶

¹³³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 23ª ed., México, Porrúa, 1962, p. 445

¹³⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, segundo curso, 17ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 727.

¹³⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México, México, Porrúa, 1999, p. 18

¹³⁶ CARRILLO FLORES, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, México, Porrúa, 1973, p. 108

V. El recurso como procedimiento.

El Maestro Nava Negrete Alfonso, ha sostenido en forma permanente que el recurso administrativo es "un procedimiento de impugnación desarrollado en la esfera de la administración pública, 'para hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal, o ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos', procedimiento organizado de forma similar, más no semejante al procedimiento jurisdiccional".¹³⁷

VI. El recurso como derecho de instancia.

El procesalista mexicano Humberto Briceño Sierra, al analizar los distintos tipos de instancias que se pueden formular (denuncia, queja, petición, acción), señala que el recurso administrativo es una instancia calificada como asertamiento con efectos revocatorios a instancia de parte cuando dice:

"El recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido. Que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor... Cuando un particular se enfrenta a la administración, y lo hace en un recurso, no se defiende, puesto que no ha sido demandado, ataca y por ello impugna..."¹³⁸

VII. El recurso como institución jurídica compleja.

El Dr. Fix Zamudio Héctor, después de reconocer las múltiples definiciones que sobre el recurso administrativo existen, expone un concepto amplio, como "un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo".¹³⁹

¹³⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*. México, Porrúa, 1959, pp. 87-90, e ídem, "Recursos Administrativos" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano R-Z, México, Porrúa-UNAM, 2002, pp. 101-103

¹³⁸ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1990, p. 103 y 105.

¹³⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor, Ob. Cit., p.45 e ídem, *Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos*, en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabrino Fraga, México, Fondo de Cultura Económica- UNAM, 1972, p. 59 -79

2. EL FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Siguiendo las ideas del Dr. Fix Zamudio, encontramos un doble fundamento jurídico de los recursos administrativos:

a. La conveniencia de que la administración pública revise sus propios actos "para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados", a fin de evitar la iniciación de un proceso administrativo que pueda resultar adverso a la administración. Sobre éste fundamento existe la interpretación en la administración pública mexicana de que el recurso administrativo "representa el respeto del derecho de audiencia a favor de los órganos, lo que lleva a preferir el agotamiento obligatorio de dicho medio de impugnación".¹⁴⁰ En realidad el recurso es una expresión del poder de revisión de los actos y resoluciones administrativas, que puede ser ejercido a incitación de parte presuntamente afectada, generalmente a través del propio recurso, o de oficio.¹⁴¹

b. Los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad, a favor del administrado.¹⁴²

El maestro Nava Negrete señala que existen dos razones suficientes para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en la obligación constitucional de que se conceda al particular el ejercicio del derecho

¹⁴⁰ PEREZ LOPEZ, Miguel, *El Recurso de Revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 24, Núm. 24, México, 2000, p. 389.

¹⁴¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, Ob. Cit., p. 45

¹⁴² Idem, p. 46. Coincide con éste doble fundamento expuesto por Fix Zamudio, el maestro Nava Negrete en "Recursos Administrativos" Ob. Cit. supra nota 15.

de audiencia y se garantice a las autoridades su defensa con relación a actos de otras autoridades.

A éste doble fundamento hemos encontrado uno más, y consiste en señalar que el recurso administrativo es una forma de control interno de los órganos administrativos auxiliares del Poder Ejecutivo, por el cual se trata de corregir o enmendar afectaciones al Estado de Derecho o actuaciones que redundan en perjuicio del interés público.¹⁴³

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

Si a lo anterior le agregamos la existencia de normas discrecionales, el riesgo de que las resoluciones de la autoridad adolezcan del vicio de ilegalidad, se intensifica, "dado que no pocas ocasiones se confunde la discrecionalidad con la inobservancia de la ley."¹⁴⁴

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración cuente con los mecanismos de control de la legalidad de las resoluciones que de ella emanen, "lo cual permite no solo una mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran, sino el respeto a los derechos de los administrados como una auténtica expresión de justicia administrativa."¹⁴⁵

¹⁴³ PEREZ LOPEZ, Miguel, *Ob. Cit.*, p. 388.

¹⁴⁴ ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, México, Porrúa, 1996, p. 68

¹⁴⁵ *Idem*

3. EL OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y, más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado.¹⁴⁶

Según lo describe el autor Gonzalo Armienta, el objeto fundamental del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la ley.

Sin embargo; el objeto del recurso administrativo no es únicamente el ejercicio del control por parte del gobernado/ particular, sino como lo advierte Rafael Bielsa, tiene cuatro objetivos básicos:

i. Importa una auto-limitación de las atribuciones discrecionales de la autoridad.

ii. Es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa.

iii. Es expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

iv. Es una forma de centralización de contralor administrativo sobre los órganos descentralizados.¹⁴⁷

Se refiere a la auto limitación de las atribuciones discrecionales, ya que la autoridad al emitir una resolución tendrá en cuenta que si no ejerce su facultad conforme a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondiente.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 61.

¹⁴⁷ BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo.

Por lo que respecta a la idea del contralor jurisdiccional, podemos decir que parece que representa un medio de control de la legalidad de las resoluciones de la autoridad; sin embargo, el carácter jurisdiccional del mismo sólo se encuentra extendido a aquellos medios de impugnación que se hacen valer ante órganos jurisdiccionales independientes de la administración, pues "el verdadero recurso administrativo es el que se tramita y resuelve por las propias autoridades administrativas."¹⁴⁶

4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La mayoría de los autores coinciden en la necesidad de la existencia de los recursos administrativos, pero esto no quiere decir que esta figura jurídica no presente desventajas; sin embargo, resulta interesante mencionar tanto las ventajas como las desventajas de ésta figura y el autor Emilio Margain Manatou, las enumera de la siguiente manera:

A. Ventajas

a) El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa "lavar en casa la ropa sucia", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración de ser llevadas ante un tribunal.

b) Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que quizá no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal.

c) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho,

¹⁴⁶ ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Ob. Cit., p. 62

ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.

d) Al actuar el recurso como un 'cedazo', se depuran los casos para defensa y se evita, además un rezago a las labores de los tribunales.

e) Para el particular, si la razón le asiste, será más expedita la justicia administrativa.

B. Desventajas:

a) Muchos funcionarios de la administración piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.

b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada.

c) El particular considera que al percatarse la administración de que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible, la solución del caso.

Por lo que se refiere a estas desventajas que presenta el recurso administrativo, se refieren fundamentalmente a las actitudes de la autoridad que lo resuelve.

5. TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Han sido muy variadas las clasificaciones elaboradas sobre los recursos administrativos, desde quienes los dividen en dos grandes grupos hasta aquellos que elaboran clasificaciones más extensas.

Héctor Jorge Escola divide a los recursos administrativos según su finalidad en recursos de jurisdicción y de oportunidad; según su objeto en recursos de revocación, de adecuación y de sustitución; según su causa, en recursos subjetivos y objetivos; y según su clase, en recursos ordinarios, especiales, extraordinarios y excepcionales.¹⁴⁹

Emilio Margain Manautou hace la siguiente clasificación:¹⁵⁰

- a) En atención a la autoridad ante quien se interpone; los que promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, los que procedan ante el superior jerárquico, y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.
- b) Por razón de la persona que interpone el recurso administrativo, según ésta tenga un interés legítimo directo o bien un interés legítimo indirecto.
- c) En cuanto al objeto que se persigue, esta división corresponde a los recursos de reconsideración y de revisión.
- d) En atención a la materia, recursos contra resoluciones de derecho público o de derecho privado
- e) De conformidad con el ordenamiento que los establece, son aquellos que se promueven en base a una ley, o en base a un reglamento
- f) Por razón de su naturaleza, recursos obligatorios u optativos

¹⁴⁹ ESCOLA, Héctor, Ob. Cit., p. 240.

¹⁵⁰ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., p. 35-78

No obstante el gran número de clasificaciones que se han elaborado, parece ser que la más práctica es la que los divide en recursos que se interponen ante la misma autoridad y recursos que se hagan valer ante autoridad superior, pues "de ella, se pueden derivar las demás clasificaciones."¹⁵¹

A. El primero y más antiguo de los criterios, entre los autores de derecho administrativo en México, se refiere a la autoridad que resuelve el recurso.¹⁵²

a. La misma autoridad emisora del acto impugnado.

Este tipo de recurso es aquél que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación.

Es el que doctrinalmente ha sido muy criticado, ya que existe identidad entre la autoridad emisora y la revisora, por lo que se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada.

"Su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha y la eficiencia de la administración pública."¹⁵³

b. El superior jerárquico (llamado también como recurso "jerárquico").

Este recurso es el que se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior.

Rafael Bielsa, se refiere a él como "una reclamación promovida contra un acto o decisión de un agente administrativo, ante el superior jerárquico, para que éste modifique o revoque esa decisión, por considerar que lesiona un derecho o

¹⁵¹ ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Ob. Cit., p. 72

¹⁵² V. gr. ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, CARRILLO FLORES, Antonio; NAVA NEGRETE, Alfonso

¹⁵³ ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Ob. Cit., p. 73

interés legítimo del recurrente, e implica a la vez una trasgresión de normas legales que imperan en la actividad administrativa.”¹⁵⁴

En éste tipo de recursos existen dos requisitos de procedibilidad y son: que una ley lo prevea; y, que la autoridad superior tenga facultades para conocer y resolver el recurso.

c. Ante autoridad superior y ante órganos especializados (denominado también como recurso “jerárquicamente impropio”).

El órgano que resuelve los recursos (no ante quien se interponen), puede ser tanto la autoridad jerárquicamente superior, como otra diversa con competencia exclusiva para el conocimiento y decisión de los mismos.

B. Un segundo criterio, clasifica a los recursos por su agotamiento previo a la jurisdicción en:

- a. Obligatorios.
- b. Optativos.

C. Perez Lopez Miguel cita a Vázquez Alfaro con un tercer criterio de clasificación que divide a los recursos en:

- a. Recursos de derecho común, y
- b. Recursos administrativos especiales.

¹⁵⁴ BIELSA, Ob. Cit., p. 51-53.

6. CARACTERÍSTICAS Y ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

▲ Los caracteres del recurso son notas esenciales que todo recurso debe contener.

▲ Su finalidad es controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho.

▲ Siempre se interpone ante un órgano de la administración pública para su trámite y resolución, pudiendo presentarse ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, o bien ante la misma autoridad si se trata de recurso jerárquico, con la aclaración de que deberá ser el superior jerárquico quien resuelva.

▲ Otra nota específica es que el objeto del recurso es "el reaceramiento de actos administrativos" ¹⁵⁶ pues un acto de carácter legislativo no sería posible impugnarlo mediante un recurso administrativo.

Elementos del Recurso Administrativo.

En todo recurso existen dos clases de elementos, los esenciales y los secundarios.

Los esenciales son aquellos necesarios para determinar la existencia y validez de los recursos.

Como elementos "esenciales de validez" del recurso administrativo, Emilio Margain señala dos: el primero es que el recurso administrativo esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente; y el segundo, la existencia de una resolución administrativa. ¹⁵⁶

¹⁵⁶ ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Ob. Cit., p. 61

¹⁵⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Ob. Cit., p. 49

Al hablar del ordenamiento legal correspondiente, podría decirse que se trata de un elemento de legalidad, porque en principio toda actividad de la administración pública debe estar regulada por normas jurídicas; aunque se da el caso de que el recurso no este establecido en ley, sino en un reglamento de la ley, y en este supuesto podría cuestionarse la legalidad de dicho recurso, ya que implicaría que un ordenamiento expedido por el poder ejecutivo, tuviese mayor jerarquía que la misma ley, por otro lado, el poder legislativo no puede delegar en el poder ejecutivo facultades que constitucionalmente le son exclusivas, salvo que la misma Constitución se lo autorice, (como en el caso de los artículos 29 y 131).

Con relación a este tema, el Tercer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito ha establecido en principio que los recursos administrativos deben estar establecidos en la ley.¹⁵⁷

La sola existencia de una resolución administrativa, expedida en contra de un particular, no implica que pueda ser impugnada en un recurso administrativo, sino que en ella deben aparecer ciertas características para que, dándose, pueda ser una resolución impugnable mediante el recurso administrativo. Esas características son:¹⁵⁸

a. Que sea definitiva.

Una resolución administrativa es definitiva cuando no admite revisión de oficio; esto es, cuando la autoridad no puede por sí misma modificar su propia resolución.

Por revisión de oficio, se entiende que la resolución dictada en perjuicio de un particular deberá ser revisada o examinada por el superior jerárquico o una comisión o dependencia especial, quien decidirá si la confirma, modifica o rechaza.

¹⁵⁷ Criterio establecido al resolver el amparo directo O.A. 173/88 el 26/sep/88.

Ct. ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Ob. Cit., p. 81

¹⁵⁸ MARGAIN, Emilio, Ob. Cit., p. 57

b. Que sea personal y concreta.

Implica que no puede intentarse un recurso administrativo en contra de resoluciones de carácter general, abstractas e impersonales, ya que una resolución de éste tipo no puede deparar en perjuicios inmediatos o concretos, sino hasta su aplicación, que es cuando con apoyo en ella se expide una resolución cargo de determinado particular; en todo caso, si la resolución abstracta, general e impersonal causa con su sola expedición perjuicios inmediatos o irreparables, procederá en su contra el Juicio de Amparo.

c. Que cause un agravio.

Esto es que la resolución debe causar un perjuicio o lesionar un interés legítimo directo o indirecto.

d. Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta; y

Ahora el recurso administrativo procede no solo en contra de la resolución que conste por escrito, sino también en contra de la derivada de una negativa ficta, que representa el significado que se da al silencio de la autoridad, una vez transcurrido el plazo razonable (3 meses).

Al tramitarse el recurso, tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entienden negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna.

e. Que sea nueva.

Esto implica que lo que se resuelva en esta resolución, no haya sido materia de una resolución anterior dirigida a la misma persona o aluda a hechos que no han sido consentidos, expresa o tácitamente, o que no han sido materia de recurso administrativo, o que no han sido materia de juicio.

Los elementos secundarios de validez, no resultan indispensables para la existencia del recurso. Solo son necesarios para su substanciación y son necesarios para cumplir con aquellos requisitos que dentro de un régimen de derecho, debe satisfacer la autoridad administrativa y, fundamentalmente, cuando se trata de revisar la legalidad de sus propios actos.

Para Emilio Margain los elementos secundarios son:¹⁵⁹

- a. Término dentro del cual ha de hacerse valer.
- b. Autoridades ante quién debe hacerse valer.
- c. Periodo de admisión de pruebas.
- d. Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas.
- e. Momento en que empieza a correr el término.
- f. Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

El maestro Serra Rojas señala que los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son:¹⁶⁰

- a. Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.
- b. Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; con el recurso éste colabora con la Administración o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso.
- c. Un plazo para la interposición del recurso.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 61.

¹⁶⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1996, p. 728, 729.

- d. Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley.
- e. Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; y
- f. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado.

7. REQUISITOS DE ADMISIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Se clasifican en esenciales y formales. Los primeros deben estar consignados en el ordenamiento legal correspondiente y su incumplimiento dará lugar a que se tenga por no interpuesto el recurso. Los requisitos formales, en cambio, son aquellos que aun cuando no se satisfagan por el interesado no traen consigo el desechamiento del recurso, pero pueden originar que la resolución administrativa que recaiga sea desfavorable a los intereses del recurrente, por no haber estado la autoridad en condiciones de analizar debidamente el problema que se plantea.

Requisitos Esenciales.

Son distintos los autores que se refieren a los requisitos esenciales y formales del recurso administrativo; sin embargo citaremos al maestro Emilio Margain, porque la descripción que él presenta parece englobar lo dicho por éstos autores.

El recurso administrativo al hacerse valer, debe contener los siguientes elementos esenciales:¹⁶¹

i. Deberá hacerse valer por escrito, pero el documento que lo consigne puede redactarse a máquina o de puño y letra del inconforme.

ii. El escrito se presentará en tiempo, pues su interposición fuera del término legal dará origen a su desechamiento por extemporáneo.

iii. El escrito contendrá el nombre y domicilio del inconforme. Resulta esencial, pues la autoridad debe conocer la identidad de quien promueve, si se trata del propio interesado o de su representante legal, este segundo deberá acompañar el poder que le autoriza para promover. Si no se señala el domicilio, la autoridad no solicitará que se subsane dicho requisito y tomará como domicilio, el que aparezca como tal en el acto que se impugna.

iv. Es muy importante que el escrito agotando el recurso administrativo este firmado por quien promueve, ya sea el propio interesado o su representante legal. De no firmarse, dicho documento equivale a la nada.

¹⁶¹ MARGAIN, Emilio, Ob. Cit., p. 71.

Requisitos Formales.

Son requisitos formales para la admisión del recurso:

- Que el escrito de inconformidad sea claro, que permita a la autoridad entender lo que se señala.
- Que el escrito contenga los siguientes requisitos:
 - i. Quien promueve.
 - ii. La autoridad responsable, es decir, quién emitió la resolución que se impugna.
 - iii. Lo que se impugna, esto es, la cita de la resolución que se reclama.
 - iv. Exposición de los antecedentes que culminaron con la emisión de la resolución: la relación de los hechos.
 - v. Fundamento de la pretensión, esto es, la cita del derecho que apoya la inconformidad.
 - vi. Ofrecimiento de las pruebas que demuestren la ilegalidad de la resolución, salvo que se trate de un punto de derecho.

De no exponerse correctamente esos elementos, puede dar lugar a que la autoridad revisora confirme la resolución impugnada ante la imposibilidad de juzgarla. Aunque en estos casos, la autoridad está obligada a requerir al inconforme para que aclare su escrito, con el apercibimiento legal correspondiente.

8. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

El recurso administrativo tiene su fundamento constitucional en primer lugar, en la fracción IV del artículo 107 de nuestra Carta Magna, al establecer el principio de definitividad del juicio de amparo en materia administrativa con la existencia de la suspensión y el número de requisitos para su otorgamiento. Cuando en dicha fracción se prescribe que no es necesario agotar los "recursos" o medios de defensa si la ley que los establece exige más requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para su procedibilidad.

En lo que respecta a los fundamentos constitucionales derivados de la interpretación jurisprudencial, es indudable su ubicación en la extensión de las garantías de audiencia (segundo párrafo del artículo 14 Constitucional) y de legalidad (primer párrafo del artículo 16 Constitucional).

Por lo que se refiere a la garantía de audiencia, el Poder Judicial de la Federación ha expresado, que la misma es extensible a las autoridades administrativas, por lo que estas también deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, más cuando se trata de los recursos administrativos "formas de la actuación administrativa con naturaleza contenciosa."¹⁶²

Referente a la garantía de legalidad, resulta aplicable a los recursos administrativos. Éstos comprenden un conjunto de actos de autoridad que deben cumplir cabalmente los requisitos expresados en el artículo 16 Constitucional:

- i. El acto administrativo, ya sea de trámite o de resolución, debe provenir de autoridad competente.
- ii. Expresarse por escrito, de acuerdo con las formalidades que den a conocer el contenido fehaciente

¹⁶² Cf. La tesis aislada "AUDIENCIA, GARANTIA DE." Del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo VII-enero, p.153.

del acto, esto es que debe ir plasmado en un documento, contener la firma autógrafa de la autoridad, y notificado a través de los medios previstos legalmente.

iii. Fundado en derecho, y

iv. Motivado en hechos. Siendo necesario que la fundamentación y la motivación guarden una relación lógica necesaria y congruente.

9. EL RECURSO ADMINISTRATIVO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA.

En la Jurisprudencia aparece la idea central de descartar la visión de los recursos administrativos como "trampas procesales". Así tendríamos la siguiente tesis, producida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el año de 1975.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución integral de los conflictos y controversias."¹⁶³

En vías de consolidación de tener al recurso administrativo como un medio de defensa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha creado una serie de criterios que lo definen:

- Los recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en la ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme,

¹⁶³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1915-1975, Séptima Época, Parte VI, p. 75.

modifique o revoque, cuya existencia se encuentre específicamente determinada en una ley y no en un reglamento.¹⁶⁴

- Los recursos administrativos fueron creados no para perjudicar a los particulares, sino para darles oportunidad de defenderse de los actos irregulares de los órganos públicos, además de que en nombre del principio de seguridad jurídica, la interposición de un recurso (salvo aquella optativa) constituye además de un derecho, una carga para los particulares, quienes deben agotarlos si desean deducir sus defensas y evitar así los perjuicios propios de la institución de la preclusión.¹⁶⁵

- Las razones anteriores explican que un recurso no pueda ser calificado propiamente como una trampa procesal empleada por las autoridades en perjuicio de los gobernados, sobre todo cuando la procedencia de este medio de defensa se encuentra prevista en forma expresa y clara en la ley aplicable directamente a la materia.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Tesis 724, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTO ART. 323 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION" en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Octava Época, t. III, Parte TCC, p. 536.

¹⁶⁵ Tesis "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU INTERPOSICION SIGNIFICA PARA LOS PARTICULARES NO SOLO UN DERECHO, SINO TAMBIEN UNA CARGA" en Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. I Segunda Parte-2, p. 578. Unanimidad de Votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel

¹⁶⁶ Idem.

10. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1994, vigente a partir del 1° de Junio de 1995, deroga los diversos recursos previstos en las leyes federales de la administración pública federal, dándose paso al recurso de revisión, como medio de impugnación de las resoluciones administrativas, produciéndose así un importante paso hacia la unificación del procedimiento administrativo, ya que "deroga las disposiciones que se opongan a lo establecido en dicha ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por éste ordenamiento."¹⁶⁷

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Sexto, artículos 83 a 96 regula al recurso de revisión.

De conformidad con la misma ley, señalamos algunas de sus características.

► El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

► El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado.

► Será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

► El escrito del recurso deberá expresar:

- i. El órgano administrativo a quien se dirige.

¹⁶⁷ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo Primero Transitorio, 1994

ii. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones.

iii. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo.

iv. Los agravios que se le causan.

v. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.

1. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

vi. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

► La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Sea procedente el recurso;

III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V. Tratándose de multas, el recurrente garantiza el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

► La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

► El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

► Se desechará por improcedente el recurso:

- 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.

► Será sobreseído el recurso cuando:

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

► La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

► La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea

suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

► La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

► Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

► No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

► La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

► El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

► La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

► Cuando haya de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a

cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.

► No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

Me parece importante señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no es aplicable a la materia de prácticas desleales de comercio internacional y financiera, por lo que para dicha materia, se prevé un recurso de revocación en la Ley de Comercio Exterior, mismo que es objeto de estudio en el siguiente capítulo.

11. LA OPCIONALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Esta es una cuestión que ha sido celebrada por la doctrina administrativa y atacada desde algunos sectores de las administraciones públicas. Fix Zamudio ha sido líder de ésta postura¹⁶⁸ precisamente a partir de la experiencia que ha demostrado la asunción de posturas tendientes a convertir los recursos administrativos en "trampas" procedimentales para los administrados, a pesar de las reprensiones jurisprudenciales.

Cuando el recurso es obligatorio, el particular afectado debe agotarlo para, en caso de persistir la lesión a sus derechos, acudir posteriormente a la instancia jurisdiccional correspondiente en ejercicio de su derecho de acción. Ha sido común que en los órganos administrativos se asuma una actitud política de confirmar los actos impugnados mediante un recurso administrativo, a partir de una indebida concepción de lealtad, simplemente por la consigna de no aceptar las impugnaciones de los gobernados o si en el órgano encargado de resolver el recurso se desconoce la técnica del derecho administrativo. Lo cual no significa forzosamente que el afectado decida mejor solicitar los tribunales competentes en deterioro del recurso, sino permitirle una amplitud de su derecho a la defensa,

¹⁶⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, Ob. Cit., p.p. 48-51

pues si se considera por el afectado que es mejor acudir al recurso, no sería sensato negarle la vía en sede administrativa, si considera que es provechoso para sus intereses, así como beneficiar, al mismo tiempo la eficiencia y la legalidad de la función ejecutiva.

"En buena parte de las administraciones públicas del país se ha llegado a pensar que el recurso debería ser obligatorio, pues de lo contrario violentaría la garantía de audiencia de la administración pública"¹⁶⁹; sin embargo, esta posición es discutible si consideramos que las autoridades no son sujetos activos de las garantías individuales y dicha postura afianzaría aun más la actitud autoritaria de confirmación de los actos impugnados.

Lo anterior justifica que "la tendencia por la opción del recurso administrativo sea la dominante en las leyes del procedimiento administrativo, en las leyes tributarias, y en las leyes de los tribunales de lo contencioso-administrativo. El antecedente se encuentra en la opción del recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación y en el artículo 28 de la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (1971), salvo en materia fiscal, excepción ya desaparecida en la nueva Ley de dicho tribunal (1995)."¹⁷⁰

Y aun podemos remontarnos más en este antecedente, según señala el Dr. Fix Zamudio¹⁷¹, pues los redactores del Anteproyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa elaborado en 1964 por los Magistrados del Tribunal Fiscal Federal: Rubén Aguirre Elquezábal, Dolores Heduaán Virués y Margarita Lomelín Cerezo, consignan en el artículo 26 de dicho anteproyecto que debe ser optativo para el afectado agotar los recursos administrativos, o acudir directamente al mencionado Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En la exposición de motivos sostienen dichos magistrados, que han propuesto la supresión del agotamiento obligatorio de los recursos ante las

¹⁶⁹ PEREZ LOPEZ, Miguel, Ob. Cit., p. 402

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, Ob. Cit., p. 49

autoridades administrativas, ya que en la mayoría de los casos complican, entorpecen o retardan inútilmente la defensa de los particulares.

Según lo señala el Magistrado de la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Sergio Saúl Estrada Romero¹⁷²

"Existen tratadistas que respecto de los recursos administrativos como medios de defensa, han propuesto su desaparición dada su ineficacia práctica, al convertirse en recursos dilatorios, aunado al poco prestigio con que cuentan, pues la interponerlos, pocas veces se logra que la autoridad administrativa, alejándose de cuestiones de imágenes a sus superiores, revoque en beneficio del particular originalmente afectado en sus derechos o intereses, el acto administrativo que se impugnó."

El autor Narciso Sánchez Gómez, señala que "A los recursos administrativos se ha dado el carácter de agotamiento optativo, ya que en la práctica se ha visto que no son del todo eficaces, y ello obedece a cuestiones negativas que se reflejan dentro del sector gubernamental que se encarga de substanciarlos y resolverlos, tales como la ignorancia, el desvío o abuso de poder, por razones políticas de los servidores públicos o por el rezago de trabajo en las dependencias que conocen de ellos, dejándose mucho que desear en la administración e justicia administrativa, y desde luego en detrimento de las garantías de audiencia y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales."¹⁷³

Por lo que se puede observar es evidente la tendencia hacia la opcionalidad de los recursos administrativos.

¹⁷² Cfr. ESTRADA ROMERO, Sergio Saúl, *Opcionalidad de los Recursos Administrativos previos al Procedimiento Contencioso Administrativo*, en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Estado de México, México, Núm. 9, Mayo-Junio, 1995, p. 131-135

¹⁷³ Cfr. SANCHEZ GOMEZ, Narciso, *2º Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2002, p. 421.

CAPITULO CUARTO.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

Es necesario señalar primero el concepto de revocación, para luego señalar las características de este recurso, previsto en la Ley de Comercio Exterior.

Revocación, proviene del latín *Revocatio- onis*, que significa acción y efecto de *revocare*, esto es, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.¹⁷⁴

Se trata de un acto jurídico que deja sin efecto a otro anterior por voluntad del otorgante.

El maestro Herrera Cuervo Armando, respecto de la revocación, cita a Gordillo, Marienhoff y Manuel Diez en los siguientes términos:¹⁷⁵

"Para Gordillo, en el sentido original del término, y doctrinariamente correcto, el recurso de revocación sería aquel presentado ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque por contrano imperio: o sea, el recurso es resuelto por el mismo órgano que dictó el acto impugnado"

"Marienhoff sostiene que el recurso de revocación es la petición que se le hace a la misma autoridad que emitió el acto, a fin de que lo modifique o le deje sin efecto. Pero la autoridad a la cual recurre puede no modificar ni extinguir el acto: puede confirmarlo dejándolo como está; y añade: en la doctrina y en la práctica este recurso es denominado de diversas maneras: de revocatoria, de reposición, de oposición, de reconsideración "

¹⁷⁴ PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia. *Revocación*, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2002, p 335

¹⁷⁵ HERRERA CUERVO, Armando. *Recursos Administrativos*. México, Porrúa, 1976, p. 11

"En opinión de Manuel Díez, la revocación tiene como finalidad, eliminar un acto del mundo jurídico y por consiguiente, también los efectos producidos por el mismo con objeto de volver a la situación jurídica anterior. Por tanto, es necesario un nuevo y distinto acto volitivo dirigido a la eliminación de los efectos del acto de volición anterior, tendrá autonomía propia, formal y sustancial y produce efectos jurídicos por sí solo, como acto administrativo"

El recurso de revocación, se encuentra clasificado como aquel recurso que se interpone ante la misma autoridad que dictó el acto que se impugna y un rasgo característico, lo constituye el hecho de que su resolución queda a cargo de la misma autoridad que dictó el acto impugnado.

En la Ley de Comercio Exterior se prevé el recurso de revocación, como medio ordinario de impugnación, que puede interponerse en contra de cierto tipo de resoluciones que dicte la Secretaría de Economía, dentro de un procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio.

Este recurso de revocación tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada, se tramita y resuelve conforme lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo su tramitación de carácter obligatorio, para que proceda un juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

El recurso de revocación solo puede intentarse contra las resoluciones que establece el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y no en contra de todas las resoluciones posibles que puede dictar la Secretaría de Economía dentro de una investigación en materia de prácticas desleales de comercio.

Las resoluciones contra las que puede interponerse el recurso de revocación son:

- I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;
- II. En materia de certificación de origen;

III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;¹⁷⁶

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;¹⁷⁷

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

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;¹⁷⁸

¹⁷⁶ Artículo 52 LCE. Dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la solicitud, la Secretaría deberá

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

II. Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención. De aportarse satisfactoriamente lo requerido, en un plazo de 20 días la Secretaría procederá conforme a lo dispuesto en la fracción anterior. Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante, o

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

En todo caso, la Secretaría publicará la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁷⁷ Artículo 57 LCE. Dentro de un plazo de 130 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario oficial de la Federación, la Secretaría dictará la resolución preliminar, mediante la cual podrá

I. Determinar cuota compensatoria provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación;

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

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

La resolución preliminar deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 59 LCE. Dentro de un plazo de 260 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría dictará la resolución final. A través de esta resolución, la Secretaría deberá

I. Imponer cuota compensatoria definitiva,

II. Revocar la cuota compensatoria provisional, o

III. Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

La resolución final deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;¹⁷⁸

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;¹⁸⁰

IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73,¹⁸¹ y

X. Que impongan las sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

¹⁷⁸ Artículo 60 LCE. Dictada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si determinada mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria. En el caso, la Secretaría dará participación a las demás partes interesadas y deberá dar respuesta al solicitante conforme al procedimiento establecido en el Reglamento, la cual tendrá el carácter de resolución final. La resolución se notificará a las partes interesadas y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁷⁹ Artículo 61 LCE. En el curso de la investigación administrativa las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría la celebración de una audiencia conciliatoria. En esta audiencia se podrán proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales, de resultar procedentes, serán sancionadas por la propia Secretaría e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final. Esta resolución deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁸⁰ Artículo 68 LCE. Las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán revisarse en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría. En todo caso las resoluciones que declaren el inicio y la conclusión de la revisión deberán notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En el procedimiento de revisión las partes interesadas tendrán participación y podrán asumir los compromisos a que se refiere el artículo 72 de la Ley.

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

¹⁸¹ Artículo 73 LCE. En caso de que la Secretaría acepte el compromiso del exportador o del gobierno interesado, dictará la resolución que proceda, declarando suspendida o terminada la investigación administrativa, la que se notificará a las partes interesadas y se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Esta resolución deberá someterse a la opinión de la Comisión previamente a su publicación. El compromiso asumido se incorporará en la resolución correspondiente junto con la opinión de la Comisión.

Este recurso presenta ciertas características, entre las que encontramos que:

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

❖ El recurso 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

❖ 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio que se sustanciará conforme lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación.¹⁸²

¹⁸² Artículo 239 B, último párrafo CFF. ...La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumplió la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo

❖ 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

❖ En relación con el recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones y actos a que se refiere la fracción V del artículo 94,¹⁶³ se estará a lo dispuesto en el artículo 95 en lo que no se oponga a las siguientes reglas:

I. Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias;

II. Si se impugnan ambos, la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación. La autoridad competente para resolver los primeros enviará copia de la resolución a la autoridad facultada para resolver los segundos. En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de dichas cuotas, sin perjuicio de que el interesado interponga recurso contra el nuevo acto de aplicación;

III. Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos.

¹⁶³ Art. 94 frac. V LCE. El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

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

La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación, y

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, impugne 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.

❖ En relación a las soluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94¹⁸⁴, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

a) No procederá el recurso de revocación previsto en el Artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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

¹⁸⁴Art. 94 LCE. El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

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

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

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60,

VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 66, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.

acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;

b) Sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos, y

c) Se observará lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.¹⁸⁵

❖ 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.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de

¹⁸⁵ Artículo 238 CFF. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

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

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

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

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo

que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias;

II.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado internacional de que se trate; y

III. Las partes interesadas que acuden al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere la Ley de Comercio Exterior, 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.

Toda vez que la misma Ley de Comercio exterior nos remite al código Fiscal de la Federación para la tramitación del recurso de revocación, es necesario conocer los preceptos que en dicho Código se incluyen en relación con éste recurso.

Las disposiciones aplicables, se localizan en el título V, capítulo I, secciones I, II y V, que comprende los artículos 116, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 130, 131, 132 y 133.

Estas disposiciones le dan al recurso las siguientes notas adicionales.

↳ La interposición del recurso de revocación y su resolución es requisito indispensable de procedencia del juicio ante la sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

↳ El plazo para interponer el recurso de revocación es de 45 días y debe presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado (Secretaría de Economía), o ante quien lo ejecuta (Secretaría de Hacienda).

↳ El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, adicionalmente a los que señala el artículo 122 del mismo ordenamiento.

- Constar por escrito.
- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes.
- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibir las.

El artículo 122 contiene los siguientes requisitos:

- Acto que se impugna.
- Los agravios que cause al promovente el acto impugnado.
- Las pruebas y hechos controvertidos de que se trate.

La omisión en el señalamiento del acto impugnado o de los agravios que causa el mismo, provoca que la autoridad administrativa deba desechar por improcedente el recurso. La omisión en el ofrecimiento de pruebas provoca que no se tengan por presentadas las mismas.

↳ Al escrito mediante el cual se interponga el recurso de revocación deberá anexarse lo siguiente:

- Documentos que acrediten la personalidad de quien promueve a nombre de otra persona o de persona moral;

- El documento en el que consta el acto impugnado;
- La constancia de notificación del acto impugnado;
- Las pruebas documentales que se ofrezcan; y en el acaso de ofrecer prueba pericial, se anexará el dictamen pericial ya elaborado.

↓ Conforme a lo dispuesto por el artículo 124 del CFF, será improcedente el recurso que se intente en contra de actos administrativos:

- Que no afecten el interés jurídico del recurrente,
- Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos, o en cumplimiento de éstos o de sentencias,
- Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
- Que se hayan consentido, esto es, se consintió el acto al no impugnar dentro del plazo de 45 días,
- Que sea conexo a otro que haya sido impugnado,
- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo, o en la ampliación no se expresen agravios, cuando el recurrente alegue no haber sido notificado y la notificación se produzca posteriormente,
- Cuando son revocados por la propia autoridad.

↓ La autoridad administrativa que conozca del recurso de revocación, goza de amplias facultades en materia de valoración de prueba. Son admisibles todo tipo de pruebas, excepto la testimonial y la confesión de la autoridad mediante absolución de posiciones.

↳ La autoridad administrativa que conozca del recurso de revocación, cuenta con un plazo de 3 meses para dictar su resolución y notificarla al particular, plazo contado a partir de la fecha de interposición del recurso.

↳ De no producirse la contestación por parte de la autoridad en dicho plazo, se tendrá por confirmado el acto impugnado y el recurrente tendrá la posibilidad de esperar la resolución expresa, o bien, impugnar la confirmación ficta del acto impugnado en cualquier tiempo.

↳ Por tratarse de materia fiscal, la resolución a recurso deberá fundarse en preceptos de derecho exactamente aplicables al caso, estando a cargo de la autoridad administrativa examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente.

↳ Las resoluciones administrativas por las que se ponga fin al recurso de revocación pueden adoptar cualquiera de las siguientes modalidades.

1. Desecharlo por improcedente o sobreeserlo.
2. Confirmar el acto impugnado.
3. Mandar reponer el procedimiento administrativo.
4. Dejar sin efectos el acto impugnado.
5. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

Como vimos en el capítulo segundo, el procedimiento administrativo de investigación en contra de prácticas desleales de comercio internacional se desarrolla como un procedimiento contencioso que normalmente se inicia a petición de parte interesada, quien por lo general es la Producción Nacional, a dicha solicitud de inicio, recae una resolución llamada de inicio, que dicta la autoridad administrativa (Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Prácticas de Comercio Internacional), ésta es notificada a las personas que puedan tener interés en el procedimiento, entre éstas aparecen al menos los exportadores y gobiernos extranjeros, importadores nacionales y otros productores nacionales que no hayan intervenido como denunciantes de prácticas desleales o solicitantes del procedimiento de investigación en contra de prácticas desleales de comercio internacional.

Todos los que comparezcan en dicho procedimiento para defender sus derechos, pueden aportar cualquier tipo de prueba, salvo, como analizamos en el capítulo segundo, la confesional a cargo de la autoridad y las que atenten contra la moral o el orden público.

Las pruebas que sean aceptadas por la autoridad investigadora, son desahogadas y se celebra una audiencia pública en la que las partes pueden argumentar en defensa de sus intereses y pueden formular interrogatorios entre ellas.

Se abre un periodo de conclusiones en el que las partes pueden alegar a su favor y formular sus propias conclusiones y, finalmente, la autoridad administrativa resuelve conforme a las constancias y documentos que obran en el expediente.

La autoridad administrativa goza de una amplia facultad para ordenar la realización de cualquier diligencia que considere oportuno llevar a cabo para buscar llegar a la verdad de los hechos sujetos a investigación, hasta puede ordenar la realización de visitas de verificación para corroborar la veracidad de los datos proporcionados por las partes.

Debido a esta tramitación tan especial a que están sujetas las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y toda vez que el bien jurídico tutelado es evitar el daño a la producción nacional, se ha considerado que la autoridad administrativa tiene bajo su responsabilidad dirigir un procedimiento contencioso entre partes con intereses encontrados para dictar la resolución que corresponda con base en las pruebas y alegatos ofrecidos y presentados por las partes y que, por supuesto, obren en el expediente. Aunque esa no es la única responsabilidad de la autoridad administrativa, sino también tiene la tarea de indagar la verdad, ordenando y realizando cualquier diligencia que considere necesaria para resolver sobre la existencia de una práctica desleal de comercio denunciada, el daño causado a la producción nacional (también se considera la amenaza de daño y el retraso importante en el establecimiento de una industria) y lógicamente, la relación causal entre ambos.

Estas investigaciones a las que nos hemos referido, se desahogan formalmente como procedimientos administrativos; sin embargo, por su tramitación contenciosa, como hemos referido en párrafos anteriores, resultan ser actos materialmente jurisdiccionales, aunque en la resolución que pone fin a la investigación no se declaren derechos a favor de ninguna de las partes contendientes, sino solamente se establezcan medidas de política comercial.

Durante la tramitación del procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría de Economía puede emitir diversos tipos de resoluciones que pueden ser impugnadas a través del medio ordinario de impugnación establecido en la Ley de Comercio Exterior, que es el recurso de revocación, mismo que ya hemos abordado en el presente trabajo.

Las resoluciones que emite durante la tramitación del procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio, como se desarrollo en el capítulo segundo, en pocas palabras son:

↳ Resoluciones de inicio, en las siguientes modalidades, (art. 52 LCE).

- Aceptando la solicitud y declarando el inicio de la investigación.
- Requiriendo al solicitante mayores elementos de prueba o datos.
- Declarando abandonada la solicitud.
- Desechando la solicitud.

↳ Resoluciones preliminares, en las siguientes modalidades, (art. 57 LCE).

- Determinando cuota compensatoria preliminar.
- No imponiendo cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación.
- Dando por concluida la investigación.

↳ Resoluciones conciliatorias. (art. 61 y 73 LCE).

- Hace las veces de resolución final al incorporar las fórmulas de solución propuestas por las partes.
- Resolución que declara suspendida o terminada la investigación sin aplicar cuotas compensatorias, cuando la Secretaría de Economía haya aceptado el compromiso del exportador de cesar las exportaciones o modificar los precios.

↳ Resoluciones finales, (art. 59 LCE).

- Imponiendo cuota compensatoria definitiva.
- Revocando la cuota compensatoria provisional.

- Declarando concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

Estas resoluciones finales adquieren una doble o triple naturaleza, por lo siguiente:

- Para determinar la naturaleza de dichas resoluciones, es necesario tomar dos criterios: El formal y el material.

- Según el criterio formal, los actos jurídicos toman la naturaleza del órgano del Estado que los emite, por lo que los actos de la autoridad administrativa, en este caso Secretaría de Economía, serán así administrativos.

- Según el criterio material, un acto formalmente administrativo, puede ser materialmente jurisdiccional, cuando resuelve una controversia o contienda legal, también puede ser materialmente legislativo cuando contemple un acto cuyo efecto sea de carácter general, abstracto, impersonal... características de una ley.

Por lo que podemos observar, las resoluciones definitivas de la Secretaría de Economía, son formalmente administrativas por el órgano que las emite, pero también son jurisdiccionales al resolver una controversia entre partes que tienen intereses encontrados, y también puede considerarse como legislativos al establecer (en determinados casos) cuota compensatoria a la mercancía extranjera.

La ley de comercio exterior prevé la posibilidad de recurrir contra estas resoluciones a través del recurso de revocación como medio ordinario de impugnación y medios alternativos (previstos en tratados internacionales).

Vimos en la primera parte de éste capítulo, que las resoluciones definitivas de la SE, pueden ser impugnadas mediante el recurso de revocación, señalamos su procedencia y características de tramitación.

Pudimos observar que en su tramitación únicamente interviene el recurrente, sin tomar en consideración a las demás partes que intervinieron en la investigación administrativa contra prácticas desleales de comercio internacional.

Se tramita así, porque el recurso administrativo de revocación, como medio de impugnación administrativo, es previsto precisamente para impugnar actos material y formalmente administrativos¹⁸⁶, para que un particular afectado por un acto de autoridad administrativa, recurra ante la misma autoridad que dictó el acto que le causa el agravio, buscando que ella misma lo revoque o modifique, tal como lo analizamos en el capítulo tercero de este trabajo, se trata de solucionar una controversia entre la autoridad y el administrado, quienes mantienen una relación de supra- subordinación.

El tramitar y resolver el recurso de revocación con la sola participación del recurrente y sin escuchar a las demás partes involucradas, puede eventualmente provocar agravios a cualquiera de las partes que intervinieron en el procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional. De ser así, la resolución que dictare la Secretaría de Economía al resolver el recurso, resultaría violatoria de la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 Constitucional, toda vez, que no se habría dado oportunidad de defensa a todas las partes que intervinieron en la investigación.

¹⁸⁶ Las resoluciones que dicta la Secretaría de Economía como culminación de un procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio, no son formal y materialmente administrativas.

Entonces parece necesario que, la autoridad permita la participación de todas las partes que intervinieron en la investigación original, en la tramitación del recurso de revocación, con la idea de cumplir con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional.

Sin embargo, de presentarse esta situación, se estaría convirtiendo al recurso de revocación en una segunda instancia, en la que todas las partes y las cuestiones planteadas serían prácticamente las mismas y hasta la autoridad revisora o de segunda instancia sería también la misma ante la que se tramita la primera fase. Lo que resultaría jurídicamente impensable.

Por otro lado, la tramitación del recurso de revocación es de carácter obligatorio, lo que ha provocado que se le considere como una verdadera carga procesal, como medida dilatoria que desalienta a los particulares en sus posibilidades de defensa ya que existe el convencimiento de que resulta sumamente difícil que la autoridad administrativa revoque sus propias resoluciones cuando éstas son el resultado de un procedimiento contencioso y son de naturaleza jurisdiccional, elementos que no son propios de los actos administrativos contra los que se ha intentado el recurso de revocación, con resultados más o menos satisfactorios.

La tendencia que hemos percibido no solo entre los autores de derecho administrativo, sino también en legislaciones procesales de carácter administrativo (contencioso administrativo del D. F., el mismo Código Fiscal de la Federación) es precisamente hacia la opcionalidad de los recursos administrativos, como lo señalamos en las páginas finales del capítulo tercero, considerando la interposición del recurso de revocación como una opción a favor de los particulares, y no como un lastre.

Según lo desarrollado a lo largo del presente estudio, llegamos a la siguiente **CONCLUSIÓN Y PROPUESTA**.

Si los procedimientos administrativos, acatando las garantías de audiencia y debido proceso legal contenidas en el artículo 14 constitucional, se siguen en forma de proceso, y existen medios de control que permitan a los particulares inconformarse con las determinaciones emitidas en dichos procesos, entonces constituyen actos materialmente jurisdiccionales. (Como es el caso del procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y el recurso de revocación que puede interponerse en contra de las resoluciones que en él se dictan).

Pero si los medios de control, llámense recursos administrativos, establecidos, resultan ineficaces al permitir, en el caso en que se recurren las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional que imponen cuota compensatoria definitiva o que declaran la terminación del procedimiento sin imponer cuota compensatoria alguna, las irregularidades que ya hemos apuntado, [esto es que, el recurso de revocación se sigue únicamente con la participación del recurrente sin dar participación a todos los que intervinieron en el procedimiento del que proviene la resolución que se impugna, siendo que la resolución que recaiga al recurso puede afectar eventualmente a dichas partes, trasgrediendo así la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional. Además de que quien resuelve el recurso, es exactamente la misma autoridad que emitió la resolución que se recurre] entonces es necesario que se reforme para garantizar que cumpla efectivamente con su función de medio de control administrativo, o desaparezca permitiendo el ejercicio del control por parte de un órgano jurisdiccional como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso de ser revisado para adecuarlo al marco de las garantías constitucionales, resultaría necesario:

- Que recurra quien tenga interés y facultad para ello, tal y como está previsto, pero llamando a todas las partes que intervinieron en el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, otorgándoles así, debido a la naturaleza jurisdiccional del procedimiento y la resolución que se recurre, la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional.
- Para evitar que el recurso de revocación se convierta en una segunda instancia en la que intervengan las mismas partes, se discutan prácticamente los mismos intereses y sea la misma autoridad la que resuelva ambas instancias, resultaría conveniente que quien conociera y resolviera este recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional fuera el superior jerárquico de la autoridad que emite la resolución impugnada. Con lo que se lograría, quizás un mayor grado de objetividad en la resolución del recurso, ya que sería una autoridad distinta la que examinara y juzgara lo que la primera autoridad realizó, convirtiéndose en una revisión con ojos distintos de la autoridad que inicialmente conoció del asunto.

BIBLIOGRAFIA.

- ALVAREZ AVENDAÑO, Juan Antonio, y LIZANA ANGUIA, Claudio, Dumping y Competencia Desleal Internacional, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1995.
- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, México, Porrúa, 1999.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo,
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1990.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, México, Porrúa, 1973.
- CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, Legislación Restrictiva al Comercio Internacional, México, DF., 1977.
- ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Buenos Aires, Desalma, 1967.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, México, El colegio Nacional, 1983.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos, en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga, México, Fondo de Cultura Económica- UNAM, 1972.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 23ª ed., México, Porrúa, 1982.
- GACHARNA, María Consuelo, La Competencia Desleal, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 1982.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas Ramón, Curso de Derecho Administrativo, tomo II, Ed. Civitas, 1991.
- GIESZE, Craig, La Revisión y la Solución de Controversias de Antidumping y Cuotas Compensatorias a la Luz del Capítulo XIX del TLCAN, en Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte, México, DF., IJ- UNAM, 1997.
- GONZALEZ PEREZ, Jesus, Los Recursos Administrativos, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969.
- GORDILLO, Agustín, Procedimiento y Recursos Administrativos, Buenos Aires, Jorge Álvarez Editor, 1964.
- HERRERA CUERVO, Armando, Recursos Administrativos, México, Porrúa, 1976.
- LEYCEGUI, Beatriz, et., al., Comercio e Golpes. Las Prácticas Desleales de Comercio Internacional bajo el TLCAN, México, DF., ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- MALPICA DE LA MADRID, Luis, El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el TLCAN, México, Porrúa, 1998.
- MILLER, John y MARSH, Christian, La Medida de los Márgenes de Impuesto Antidumping bajo las Leyes y Reglamentaciones de los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y de la Comunidad Europea, en Prácticas Desleales del Comercio Internacional, México, DF., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.
- MARGAIN MANATOU, Emilio, EL Recurso Administrativo en México, México, Porrúa, 1999.
- PATIÑO MANFFER, Ruperto, Los Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias Internacional a la Luz e la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, en *¿Qué ganamos y qué perdemos con el TLC*, México, Ed. Siglo XXI, 1996, p.321.

- PULIDO SAN ROMAN, Antonio, Economía para Entender, Madrid, España, Ed. Pirámide, 1995, pp.251 a 252.
- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia El Comercio Exterior de México: Marco Jurídico, Estructura y Política, México, DF., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989.
- REYES DE LA TORRE, Laura, Metodología para evaluar el Impacto de las Importaciones en Condiciones de Dumping sobre la Industria Nacional, La Experiencia Mexicana, en *Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, México, DF., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel, Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Administrativa, Madrid, Ed. Civitas- Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 1996.
- SEADE, Jesús, Las Prácticas Comerciales Desleales en el GATT de Hoy y Mañana, en *Prácticas Desleales del Comercio Internacional*, IJ- UNAM, México DF, 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Pomúa, 1996.
- TEN KATE, Adriaan y NIELS, Gunnar, Políticas Antidumping desde una Perspectiva de Competencia, en *Las Prácticas Desleales de Comercio en el Proceso de Integración Comercial en el Continente Americano*, México, DF.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.
- VALENTIN BUDIC, Domingo, Diccionario del Comercio Exterior, 3° ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Desalma, 1991.

- VELÁZQUEZ ELIZARRARAZ, Miguel Ángel. Ley de Comercio Exterior. Análisis y Comentarios, (art. 28) Editorial Themis, 3ª edición, México DF, 2000.
- WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México, México, DF., IJ- UNAM, 2000.
- WITKER, Jorge y JARAMILLO, Gerardo, Comercio Exterior de México. Marco Jurídico y Operativo, México, Ed. Mc. Graw Hill, 1996.
- WITKER, Jorge y PATIÑO MANFFER, Ruperto, La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, México, IJ-UNAM, 1987.
- WITKER, Jorge, La Nueva Valoración Aduanera y el TLC, Impresos Chávez, México, 1992.

REVISTAS

- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, México, Porrúa, 1959, pp. 87-90, e ídem, "Recursos Administrativos" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano R-Z, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- OROZCO MARTINEZ, Roberto, Procedimiento de Investigación de Prácticas Desleales de Comercio Internacional en los Estados Unidos Mexicanos, en "Revista Jurídica Ratio Juris", México, DF., época I, número 5, Noviembre – Diciembre del 2000.
- ORTEGA GOMEZ, Fernando. El Sistema Antidumping Mexicano. factor crítico de la apertura comercial, en "Revista Comercio Exterior", Bancomext, México DF., Vol. 39, núm. 3, Marzo 1989, pp. 206-214
- PANIAGUA BOCANEGRA, Carlos. Aspectos Económicos y Legales del Dumping, en "Revista Información Jurídica PEMEXLEX", Núm. 27-28, México, DF, Sep.- Oct. 1990, p. 26

- PEREZ DE ACHA, Luis Manuel, Naturaleza de las Cuotas Compensatorias, en "Revista Lex", México, DF., 3ª Época, año 1, núm. 4, Octubre de 1995.
- PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia, Revocación, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2002.
- PEREZ LOPEZ, Miguel, El Recurso de Revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 24, Núm. 24, México, 2000.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, El Comercio Internacional de México: su contexto y algunas consecuencias, en "Revista Relaciones Internacionales", Nueva Época, México, DF., Vol. XV, núm. 63, Julio-Septiembre, 1994.
- WITKER, Jorge y PEREZNIETO, Leonel, Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, en "Revista Comercio Exterior", Bancomext, México, 1976, p. 14.

TESIS

- MONTES LOPEZ, Laura, Régimen Jurídico Interno e Internacional del Dumping y las Medidas Antidumping, Tesis de Licenciatura, México, DF., UNAM, 1999.

PÁGINAS WEB.

- www.economia.gob.mx/
- www.upci.gob.mx/

LEGISLACION.

- Ley de Comercio Exterior.
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.
- *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.*
- *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.*
- Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias.
- Ley de Comercio Exterior.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

INDICE

	Pág.
Capítulo Primero	
Prácticas Desleales de Comercio Internacional	
1. Discriminación de precios. Dumping.	
A. Concepto.	4
a. Gramatical.	
b. Doctrinal.	
c. Legislativo	
B. Elementos del Dumping.	8
a. Práctica desleal de comercio internacional.	8
b. Introducción de mercancías a un mercado diferente al mercado de origen.	10
c. A un precio inferior al de su valor normal.	13
i. Precio interno en el país de origen de la mercancía.	14
ii. Precio de exportación del país de origen a un tercer mercado.	16
iii. Valor reconstruido	17
iv. Precio de Exportación	21
v. Ajustes al valor y al precio	22
1 Para tomar en cuenta diferencias físicas.	
2 Para tomar en cuenta cargos por importación e impuestos indirectos.	
3 Para tomar en cuenta las diferentes condiciones y términos de venta.	
a. En el nivel de comercio.	
b. En cantidades de ventas.	
c. En cargos sobre movimientos.	
d. En circunstancias de venta.	
e. Conversión de moneda.	
d. Que cause o amenace causar daño a la producción nacional.	25
i. Elementos para la determinación del daño y causalidad.	27

ii. Elementos para la determinación de la amenaza de daño y causalidad.	30
iii. Elementos para determinar el retraso importante a la creación de una industria nacional.	32
e. Productos idénticos o similares.	33
C. Clasificación del Dumping.	34
D. Efectos del Dumping.	38
2. Subvenciones.	39
A. Elementos.	
a. Contribución financiera.	40
b. De un gobierno u organismo publico.	41
c. Beneficio.	41
d. Especificidad.	42
B. Clasificación.	43
1. Subvenciones prohibidas.	43
2. Subvenciones recurribles.	44
3. Subvenciones no recurribles.	46

Capítulo Segundo.

Procedimiento de Investigación contra prácticas desleales de comercio internacional.

Autoridades encargadas.	51
A. Inicio del Procedimiento.	55
a. Las partes en el procedimiento administrativo de investigación.	
1. Productores solicitantes y vinculación.	55
2. Importadores.	57
3. Exportadores.	57
b. Solicitud de inicio de la investigación.	58
1. Requisitos.	60
2. Desistimiento de la solicitud.	62
3. Estudio de la solicitud de investigación.	62

4. Pruebas.	66
c. Resolución de inicio de la Investigación	
1. Datos que debe contener.	66
d. Notificaciones.	68
e. Resolución preliminar.	70
1. Datos que contiene	
f. Visitas de verificación.	74
g. Audiencia pública.	74
h. Audiencia conciliatoria.	74
i. Resolución final	75
1. Elementos.	76
2. Cuotas compensatorias.	78

Capítulo Tercero.

Recursos Administrativos.

1. Concepto de recurso.	81
a. En general.	
b. Recurso administrativo.	
i. Como impugnación.	
ii. Como acto.	
iii. Como medio.	
iv. Como derecho.	
v. Como procedimietno.	
vi. Como derecho de instancia.	
vii. Como institución jurídica compleja.	
2. Fundamento de los recursos administrativos.	86
3. Objeto de los recursos administrativos.	88
4. Ventajas y desventajas de los recursos administrativos.	89
5. Tipos de recursos administrativos	91
a. Según la autoridad que resuelve:	92
b. según su agotamiento previo a la jurisdicción.	93
6. Características y elementos del recurso administrativo.	94
7. Requisitos de admisión del recurso administrativo.	98
8. El recurso administrativo en el derecho constitucional mexicano.	101

9. El recurso administrativo según la jurisprudencia.	102
10. El recurso administrativo en la LFPA.	104
11. La Opcionalidad de los recursos administrativos.	109

Capítulo Cuarto.

Análisis Crítico del Recurso de Revocación en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional.	112
--	-----

Conclusión Única.	130
-------------------	-----

Bibliografía.	132
---------------	-----