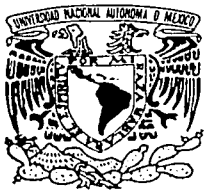


60721
588



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE COMERCIO EXTERIOR

EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO
DE INVESTIGACIÓN "ANTIDUMPING"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALONSO MONROY CAUDILLO



MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003



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.



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

OFICIO APROBATORIO No. L .07/2002

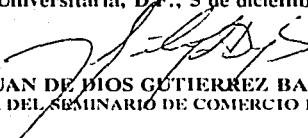
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E**

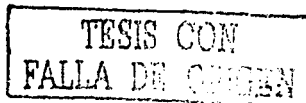
Me permito informarle que la tesis para optar por el grado de licenciatura, elaborada por el pasante en Derecho **MONROY CAUDILLO ALONSO** con el número de cuenta **094317211** en este Seminario, bajo la dirección del **DR. RUPERTO PATIÑO MANFER** denominada "**EL RECURSO DE REVOCACION EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION "ANTIDUMPING"**", 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 profesional 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., 5 de diciembre 2002.


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





FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS PROFESIONALES

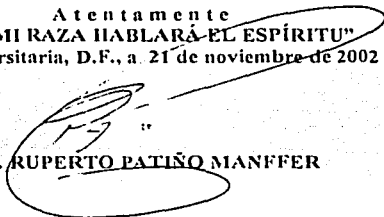
DR. JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ BAYLÓN
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS
SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E

Estimado Dr. Gutiérrez:

El pasante de Derecho ALONSO MONROY CAUDILLO, con número de cuenta 9431721-1 ha concluido el trabajo de investigación denominado "EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING" y después de haberlo revisado, considero que cumple con los requisitos previstos en la legislación universitaria para este tipo de investigación, lo que me permito informarle a efecto de que, si no existe inconveniente de su parte, se sirva autorizar la impresión de la tesis con la finalidad de que el alumno pueda continuar con los trámites correspondientes a su titulación.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 21 de noviembre de 2002


DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A Dios
Porque no hay palabra, pensamiento ni alabanza
de lo que para mí representas.*

*A Raúl y Lupita
Este es un esfuerzo, pero sin duda resulta una pequeñez
al ofender su valía como padres, amigos y personas.*

*A Sonia, Tania y Alvaro
Con entrañable aprecio y cariño.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

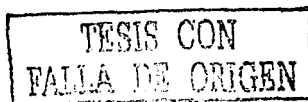
INDICE

Indice.	I
Introducción.	V

CAPÍTULO I

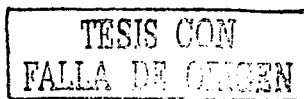
Marco jurídico del Procedimiento Administrativo de Investigación contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

1. Generalidades.	1
1.1. Procedimiento ordinario de investigación.	3
1.1.1. Aspectos sustantivos en la investigación.	7
1.1.1.1. Generalidades.	3
1.1.1.2. Concepto y determinación de daño y amenaza de daño.	8
1.1.2. El procedimiento de investigación <i>antidumping</i>	12
1.1.2.1. Generalidades del procedimiento de investigación.	12
1.1.2.2. Las pruebas y los elementos de valoración en el procedimiento de investigación.	15
1.1.2.3. Desarrollo del procedimiento de investigación.	19
1.1.2.4. Las Cuotas Compensatorias.	27
1.2. Los medios de impugnación.	31



CAPÍTULO II
El Recurso Administrativo

2. Noción general.	36
2.1. Importancia del recurso administrativo.	38
2.2. Objeto del recurso. Una perspectiva del particular.	44
2.3. Elementos del recurso administrativo.	46
2.3.1. Elementos esenciales del recurso administrativo.	46
2.3.2. Elementos secundarios del recurso administrativo.	57
2.4. Efectos del recurso administrativo.	60
2.4.1. Efectos de la presentación del recurso.	60
2.4.2. Desarrollo del recurso.	67
2.4.3. Efectos de la resolución del recurso administrativo.	71
2.5. Clasificación del recurso administrativo.	85
2.6. Relación del recurso administrativo con otras figuras.	87



CAPÍTULO III
El Recurso de Revocación en la Ley de
Comercio Exterior en la Investigación *Antidumping*.

3. Generalidades.	90
3.1. Definición para el recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior.	93
3.2. Elementos esenciales del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior.	94
3.2.1. Fundamento legal del recurso de revocación.	95
3.2.2. Resoluciones contra las cuales procede el recurso.	97
3.2.3. Autoridad ante la cual se interpone el recurso administrativo. ...	107
3.3. Elementos secundarios del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior.	112
3.3.1. Plazos para interponer el recurso de revocación.	112
3.3.2. Requisitos de forma en el recurso de revocación.	114
3.3.3. Procedimiento para substanciar el recurso de revocación.	115
3.4. La resolución del recurso de revocación.	116



CAPÍTULO IV

Análisis de la naturaleza del Recurso de Revocación en el Procedimiento de Investigación *Antidumping* y su eficiencia.

4. Naturaleza de las resoluciones que determinan las cuotas compensatorias.	121
4.1. Naturaleza jurídica del recurso administrativo.	124
4.1.1. El recurso administrativo de revocación: un acto o un derecho.	124
4.1.2. Objeto del recurso administrativo.	125
4.2. Referencia a la Teoría de las Nulidades en el acto administrativo.	133
4.3. Análisis de la naturaleza del recurso de revocación en el procedimiento de investigación "antidumping" y su eficiencia en la práctica administrativa.	137
Conclusiones.	146
Bibliografía.	154

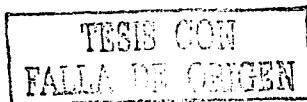
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El estudio del comercio internacional desde la década pasada ha tenido un papel más activo e incluso polémico que en otros tiempos. De hecho, se considera ya un hecho de que el comercio internacional ha aumentado más que la producción del mundo, a eso habrá que agregar que se sigue avanzando en acuerdos comerciales parciales y en la consolidación de mercados comunes regionales. De esta forma, las relaciones tanto jurídicas como económicas están más estrechamente relacionadas entre los Estados.

Es en 1994 cuando corresponde a México dar un vuelco distintivo en su política exterior, particularmente en materia de comercio, al ingresar al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio en 1986, ahora Organización Mundial del Comercio. Dentro de esta dinámica México asume el compromiso de adoptar todas las medidas necesarias para asegurarse de que, a más tardar en la fecha en el que el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio entre en vigor; sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén en conformidad a las disposiciones de Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del 94.

De esta forma, nos podemos percatar que el Estado Mexicano actúa tanto dentro del marco de su jurisdicción interna como en el marco jurídico internacional. Sin embargo, con esto no se debe entender que se deba participar solo en alguno de los dos ámbitos normativos, sino por el contrario, se debe actuar en ambos, armoniosamente combinados. De esta forma, para el desarrollo de una Nación, depende, en primer lugar, de si misma, de sus recursos, de sus habilidades y esfuerzos, pero tampoco se puede dejar de lado que el impulso del desarrollo global concierne también a las Naciones en general. De ahí que México, deba de seguir en la incesante mejora de su



sistema jurídico para tener sus instituciones lo suficientemente fuertes para hacer frente a las desigualdades internas y a los desafíos que se presenten en el marco del comercio internacional.

Por estas razones la materia de comercio exterior, toma día a día especial relevancia, siendo su conocimiento de gran importancia para el actuar en el campo jurídico, a la vez, en un marco económico, financiero, político y cultural, ya sea en la "*praxis*", o a nivel académico.

Vale la pena precisar, que en el renglón académico, concretamente en materia jurídica, si bien es cierto que no son nuevas todas las asignaturas relacionadas con el comercio exterior, también lo es que se encuentra en una constante de transformación para lograr adaptarse a las nuevas y cada vez mayores exigencias de la sociedad moderna. Al respecto, podemos mencionar que si consideramos, como lo es, al derecho aduanero, como una de las partes que integran el comercio exterior, encontramos que los artículos, textos, estudios e investigaciones de solo un par de años a tras, resultan ser poco prácticos para estos tiempos, claro, sin dejar de considerar su valiosa aportación doctrinal. El anterior ejemplo, es pues, una muestra fiel de la dinámica de una de las materias que integran el comercio exterior, que ya ni se diga de materias como la propiedad industrial, compras gubernamentales, competencia económica, inversiones, solución de diferencias, integraciones económicas y varias más, todas ellas ligadas al campo del régimen jurídico de comercio exterior.

Considerando la desventaja académica, ésta se transforma en un reto al plantearse nuevos cuestionamientos, retos que no solo se asumen en un nivel de investigación, si no que también se enfrentan cotidianamente, y que apoyandose la investigación en la práctica, y viceversa, se concreta el binomio necesario para brindar propuestas y soluciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, dentro del marco jurídico interior tenemos que la Ley de Comercio Exterior, aprobada por el Congreso de la Unión en 1993 y con entrada en vigor en enero de 1994, hace referencia a la regulación jurídica en materia de prácticas desleales de comercio internacional. Que se refiere en concreto a la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o subvenciones que causen un daño o amenaza de daño a la producción nacional. A esta legislación, han recurrido más y más industrias, a fin de obtener la protección de la competencia internacional propiciada por la liberación comercial.

Dentro del Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional se encuentran regulados los mecanismos internos para impugnar las resoluciones que determinen cuotas compensatorias. En primera instancia encontramos el recurso de revocación, figura procesal que procede en los casos que establece la ley en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

La idea principal de este trabajo se centra en conocer el fondo del recurso administrativo de revocación que regula la Ley de Comercio Exterior. De esta forma, en el primer capítulo se realiza un estudio general de las prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios o "dumping", en este primer capítulo se abordan, principalmente tres tópicos, los aspectos sustantivos de la discriminación de precios, el procedimiento de investigación para determinar si se realiza una práctica desleal de comercio internacional y por consiguiente la determinación de la cuota compensatoria, y por último los mecanismos para impugnar las resoluciones administrativas que emita la autoridad investigadora.

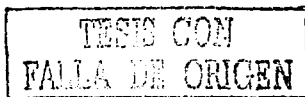
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para este capítulo es importante advertir que el lector se percatará que la bibliografía se concreta a la Ley de Comercio Exterior, su reglamento y a lo más dos textos en materia de comercio exterior, esto debido a que para los fines que busca este capítulo, que es el de contextualizar el recurso de revocación que regula la Ley de Comercio Exterior, basta con las referencias que se mencionan y desde luego por el ya mencionado hecho de que la bibliografía en esta materia es escasa.

En el capítulo segundo, se analizan conceptos generales de los recursos administrativos. Desde luego, que para ello, es necesario conocer su relevancia en el mundo del derecho y las nociones doctrinales que se efectúan en torno a éste. Principalmente se estudian los elementos esenciales y secundarios, así como los efectos que nacen a la par de este medio de impugnación.

Una vez que ya se conoció todo el procedimiento hasta llegar a las resoluciones administrativas contra las que procede el recurso de revocación, que consagra el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que se precisaron los elementos y requisitos que conforman un recurso administrativo, estaremos en condiciones de conocer el recurso de revocación de la propia Ley de Comercio Exterior, dicho desarrollo se efectúa en el capítulo tercero, el cual se integra esquemáticamente con los mencionados elementos y requisitos que se señalan en el capítulo segundo.

Ya para concluir, se plasma la naturaleza jurídica del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior, en torno a ésta se plantean reflexiones importantes que consolidan y justifican la regulación del recurso de revocación que consagra el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, para posteriormente examinar su eficiencia en la práctica administrativa.



No se puede dejar de advertir que, como ya se señaló, el material académico no resulta ser lo suficientemente, y lo es mucho menos, en este caso del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior, de manera que se consideran bases académicas de diversas materias, como el derecho administrativo, derecho fiscal, derecho procesal y desde luego el comercio exterior, dando como dividendos una planteamiento multidisciplinario y enriquecedor. Igualmente vale la pena indicar que por la naturaleza de este trabajo, se pueden advertir serias diferencias entre el ámbito doctrinal y la realidad de la aplicación del derecho, por lo que se pretende conjugar ambas en propuestas posibles.

Así pues, este recurso de revocación en la Ley de Comercio Exterior, será la materia de estudio de esta investigación para así estar en la posibilidad de hacer una aportación al fortalecimiento de los instrumentos legales internos necesarios para que México haga frente a las adversidades de integrarse a un mundo global.

TESIS CON
FALLA DE CUBRIR

PAGINACION DISCONTINUA

CAPÍTULO I

Marco Jurídico del Procedimiento de Investigación Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional

1. Generalidades.

En México, la regulación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, está constituida en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento en respuesta a la política de apertura comercial que se da en nuestro país a partir de 1986. A parte de las prácticas desleales de comercio internacional reglamentadas en la Ley de Comercio Exterior, se ha comentado en múltiples foros que las prácticas pueden ser de otra índole, como es el caso del contrabando, las prácticas monopólicas, competencia desleal en propiedad industrial, discriminación de precios, subvaluación, entre otras. Sin embargo, por lo que a este trabajo, en especial a este capítulo solo habrán de estudiarse las que regula la Ley de Comercio Exterior en sus títulos V, las cuales tienen regulado su procedimiento en el título VII.

En el sistema jurídico mexicano las prácticas desleales de comercio internacional, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior, consisten en la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de la producción nacional, de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior. De esta forma la propia Ley de Comercio Exterior se limita a la subvención y a la discriminación de precios, conocida

usualmente como dumping. El cuestionamiento que resalta el profesor Miguel Angel Velázquez Elizarrarás, es el por qué la legislación considera las subvenciones y el dumping como las únicas operaciones comerciales como desleales. Velázquez Elizarrarás indica que los razonamientos que pudo haber considerado el legislador fue el que pretendió sancionar las operaciones que eran reiteradas o continuadas por parte de los agentes económicos en lo concerniente al intercambio de bienes en un momento y espacio determinados, razón por la cual se les encuentra bajo el calificativo de "prácticas desleales"; sin embargo, la legislación, hace caso omiso de si las operaciones son aisladas, reiteradas o sucesivas ya que la cuota compensatoria que resulta de la investigación, corresponde a un margen de dumping o a una cuantía de subvención independientemente del número de operaciones, momento o embarques, objeto de la práctica desleal.¹

Ahora bien, el mismo artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior señala que las personas físicas o morales que importen mercancías en las condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria, conforme a lo dispuesto en la propia Ley de Comercio Exterior. La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones, del daño, de la relación causal entre ambos, así como el establecimiento de las cuotas compensatorias, se realiza mediante una investigación, conforme al procedimiento administrativo que reglamenta la legislación de comercio exterior.

¹ VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Angel. *Ley de Comercio Exterior. (Análisis y Comentarios)*. Editorial Themis, México, 2000 p. 28.

1.1. Procedimiento ordinario de investigación.

1.1.1. Aspectos sustantivos de la investigación.

1.1.1.1. Generalidades.

El artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior señala que la discriminación de precios o "dumping" es la introducción de mercancías a territorio nacional a un precio inferior a su valor normal. Cabe aclarar que no se hace referencia a una operación de importación, sino que el solo hecho de que se introduzca a territorio nacional, la mercancía es suficiente para que, en conjunción con los elementos correspondientes se configure la práctica desleal.

Por lo antes dicho estamos en condiciones de señalar que los elementos que se deben presentar para configurar la práctica desleal de comercio en su modalidad "*dumping*", son: la introducción de mercancías a un precio inferior a su valor normal, que se dé un daño o amenaza de daño, y que se dé una relación causal entre uno y otro elemento.

En este orden de ideas, la pregunta lógica que resalta es qué habrá de considerarse como "valor normal de la mercancía". Valor normal de la mercancía, dice Miguel Angel Velázquez, es el "precio justo al que deben venderse los productos en los mercados de exportación".² No obstante ello, el "valor normal" de las mercancías exportadas a México se determina en orden sucesivo y excluyente de las formas que indica el artículo 31 de la Ley de Comercio Exterior y que a continuación se mencionarán:

² *Ibidem*, p. 31.

- El precio comparable al que se venden las mercancías idénticas o similares en el mercado interno del país de origen, en el curso de operaciones normales comerciales.
- Comparación del precio de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones normales comerciales. Sin embargo, cuando en este caso en el país de origen el volumen de sus ventas no sea representativo, los precios no estuviesen determinados en el curso de operaciones normales comerciales normales, se tendrá que acudir a la tercera y última forma que será el valor reconstruido en el país de origen.
- La tercera y última forma de determinación del valor normal es la del valor reconstruido en el país de origen, se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos comerciales y una utilidad razonable, los cuales también habrán de corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

Se señaló que la importación en condición de discriminación de precios, consiste en la importación de mercancías al territorio nacional en un "precio inferior" a su valor normal, de ahí que no se pueda dejar de subrayar que el precio de exportación en este caso el inferior, y el precio doméstico determinado –ya sea en el país de origen, el de exportación a un tercer país o el correspondiente a un valor reconstruido- no pueden ser comparables uno con el otro, mientras no se hagan los ajustes o deducciones correspondientes de un valor. De tal modo que después de los ajustes se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

convierte en un valor normal ajustado, y de un precio monetario de exportación, que después del ajuste se convierte en el precio de valor ajustado.³

Qué quiere decir lo anterior. El artículo 2.4 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI, del GATT de 1994, establece una obligación, que es la de realizar una comparación equitativa, entre el precio de exportación y el valor normal. Dicha comparación, se hará en un mismo nivel comercial, es decir, normalmente al nivel "ex-fabrica" o "ex-work" sobre la base de las efectuadas en fechas lo mas próximo posible. El nivel "ex-fabrica", significa que "el precio de exportación y el valor normal deben compararse al salir la mercancía de la planta de la empresa"⁴

Así, el profesor Miguel Angel Velázquez Elizarrarás, ilustra que sin las deducciones o ajustes, el precio de exportación puede ser superior al valor normal, y por tanto, ya no se daría el margen de la discriminación de precios.

De manera que para realizar los ajustes se deberán de considerar cuatro aspectos: los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas, según lo dispone el artículo 36 de la ley de Comercio Exterior.

El artículo 53 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior precisa que los términos y condiciones de venta se efectuarán tanto sobre el valor normal como sobre el precio de exportación, en tanto que los ajustes por diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas se efectuarán exclusivamente sobre valor normal.

³ Ibidem. p. 36.

⁴ Idem.

Los ajustes por diferencias en términos y condiciones de venta, proceden por los siguientes cargos: embalaje, transporte –en el cual se incluye el flete, seguros, gastos aduanales, maniobras fuera de la plata, derechos portuarios y otros-, gastos de crédito, pagos por comisión y servicios posteriores a la venta.⁵

Los ajustes por diferencias en cantidades, diferencias físicas y cargas impositivas, solo proceden sobre el valor normal.

Las cargas impositivas pueden ser los impuestos indirectos sobre el bien final (IVA), impuestos indirectos sobre insumos nacionales y aranceles sobre insumos importados.

Se puede dar el caso de que el precio de exportación no se pueda obtener o no sea fiable por existir una vinculación o un arreglo compensatorio entre el exportador y el importador o un tercero. El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI, del GATT de 1994 indica que dicho precio de exportación podrá calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revendan por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional, o si los productos no se revendiesen a un comprador independiente o no lo fueran en el mismo estado en que se importan, sobre una base razonable que la autoridad determine. Esta regulación también es retomada por la legislación mexicana, en materia de comercio exterior en su artículo 35.

Cuando se realice la reconstrucción de precio de exportación de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior, se deberán deducir todos los gastos incurridos entre la exportación y la reventa, (ajustes por términos y

⁵ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 54.

condiciones de venta y gastos generales), incluidos los gastos por impuestos y aranceles en el país importador, así como los márgenes de utilidad, la importación y distribución.

Para completar este apartado, la Ley de Comercio Exterior prevé cuando una mercancía es exportada a México desde un país intermediario y no directamente del país de origen. En este caso el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia; sin embargo, cuando la mercancía de que se trate solo transita, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.⁶

La legislación en materia de Comercio Exterior prevé cuando hay participación en el mercado de una economía centralmente planificada, la cual también realiza importaciones y que pudiera incurrir en discriminación de precios en el ejercicio de sus operaciones. En este caso, se tomará como valor normal de la mercancía de que se trate, el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado, que pueda ser considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada,⁷ desde luego que la determinación del valor normal se haría de acuerdo a como lo establece la ley en los numerales correspondientes.

Con la idea de precisar el artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior, dispone que habrá de entenderse como economía centralmente planificada aquella que no refleje los principios de mercado.

⁶ Ley de Comercio Exterior, artículo 34.

⁷ *Ibidem*, artículo 33.

Haciendo un esfuerzo en aras de la precisión, el numeral 48 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, indica 5 criterios para determinar una economía de mercado: a) que su moneda sea convertible en los mercados internacionales de divisas, b) que los salarios se establezcan mediante libre negociación entre los trabajadores y patrones, c) las decisiones del sector o industria bajo investigación se tomen en respuesta a las señales del mercado y sin la intervención del Estado, d) la industria bajo investigación tenga un juego de libros de registro contable que se utilice para todos los efectos y que sean auditados conforme a los criterios de contabilidad aceptados, e) costos de producción y situación financiera no sufran distorsiones en relación con la depreciación de activos, deudas incobrables, comercio de trueque y pagos de compensación de deudas u otros factores pertinentes.

Finalmente lo que se pretende es ubicar la diferencia que se obtiene de comparar el valor normal ajustado o "ex-work" y el precio de exportación, esa diferencia será el margen de discriminación de precios. La cuota compensatoria puede ser hasta por el monto de la diferencia entre valor normal y precio de exportación, de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior.

1.1.1.2. Concepto y determinación de daño y amenaza de daño.

Qué se debe entender por daño. El daño para la Ley de Comercio Exterior es un daño material causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño a una rama de la producción nacional o un retraso en la creación de una rama de producción nacional.

Se pudiera pensar que el daño se podría determinar conforme lo dispone el ordenamiento en materia civil; sin embargo, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, en el artículo 59, expresa que en ningún caso, la autoridad investigadora determinará la existencia de daño conforme lo establece la legislación civil.

El legislador de comercio exterior que tuvo la idea de daño a la producción nacional, se inspiró en el concepto a que hace referencia el Código Civil, en el artículo 2108, en el cual se distingue que no basta que haya una conducta antijurídica y culpable para generar alguna obligación, se necesita de un daño. La legislación civil define al daño como una pérdida o menoscabo económico que sufre una persona en su patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación.

El daño se puede distinguir del perjuicio, según el artículo 2109 del Código Civil, en que este es la privación de bienes que habría de tener y que dejan de percibir por efecto del acto dañoso. Además, la doctrina civilista apunta la necesidad de que exista un vínculo de causalidad entre el hecho y el daño, la misma legislación, en su artículo 2110, indica que el daño debe ser consecuencia inmediata y directa del hecho.

Así pues, definidos estos tres elementos, se infiere que en materia de la Ley de Comercio Exterior, las importaciones de productos con precios discriminados es la inobservancia de un deber jurídico que propicia un daño, amenaza de daño, o un retraso en la creación de una rama de producción nacional, la cual habrá de tener una relación de causalidad.

El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI, del GATT de 1994, en el artículo 3, indica que se entenderá por "daño", un daño importante causado a una rama de la producción nacional, una amenaza de daño importante a una

rama de la producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción.

Ahora bien, la Ley de Comercio Exterior, refiere al termino de rama de producción nacional, -institución o bien que jurídicamente se tutela en materia de prácticas desleales de comercio internacional,- que será el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total, según lo dispone el artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior.

El artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior precisa que para que una operación de comercio exterior, se considere como práctica desleal de comercio internacional, deberán causar un daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares.

De esta forma para la determinación del daño material se tomarán en cuenta los siguientes factores: a) el aumento en volumen de las importaciones objeto de discriminación de precios, b) el efecto que sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno causa o pueden causar la importación de las mercancías objeto de discriminación de precios, c) el efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional de que se trate, considerando los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción nacional, tales como la disminución real o potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; en su caso, la magnitud del margen de discriminación de precios; los efectos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

negativos reales o potenciales en el flujo de cajas, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o inversión, entre otros.⁸

De acuerdo a como lo establece el artículo 65 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, también se podrá aportar información como estudios económicos, monografías, literatura tecnológica, estadísticas nacionales e internacionales sobre el comportamiento del mercado en cuestión.

Se da el caso de que las importaciones de un producto procedente de más de un país sean objeto simultáneamente de prácticas desleales de comercio internacional, para estos efectos la autoridad administrativa, evalúa acumulativamente el volumen y los efectos de estas importaciones, condicionado a que las importaciones procedentes de los países investigados compitan entre ellas y con los productos que se fabriquen en el mercado interno. Sin embargo, si estas importaciones no son significativas y no tienen ningún efecto adverso sobre la producción se podrán dejar de evaluar acumulativamente, según lo dispone el artículo 43 de Ley de Comercio Exterior.

Para la determinación de la amenaza de daño a la producción nacional, se tomarán en cuenta los factores que indica el artículo 42 de la Ley de Comercio Exterior.

De acuerdo a como lo dispone el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, con relación al artículo 42 de la Ley de Comercio Exterior, las importaciones que se investiguen deberán tener una tasa significativa de

⁸ *Ibidem.*, artículo 41.

incremento de la importación de mercancías objeto discriminación de precios o de subvenciones en el mercado nacional que indique la probabilidad de que se producirá un aumento sustancial en las mismas; que haya una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de discriminación de precios o de subvenciones en el mercado mexicano, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de dichas exportaciones; si las importaciones se realizan a precios que tendrán el efecto de hacer bajar o contener el alza de los precios internos de manera significativa, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones; la existencia de la mercancía objeto de investigación.

Además de los inventarios del producto en el mercado nacional, el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior dispone que se deberán de tomar en cuenta los proyecto de inversión a la línea de producción del producto investigado, los cuales deberán de aportar los estudios económicos y financieros que sirvieron de soporte para su realización, y los modelos de simulación financiera que muestren los efectos negativos de las importaciones sobre la rentabilidad esperada. Complementariamente se podrá considerar alguna otra tendencia económica que permita inferir que se causará un daño a la producción nacional.

1.1.2. El procedimiento de la Investigación *Antidumping*.

1.1.2.1. Generalidades del procedimiento de investigación.

La determinación de la existencia de dumping, daño o amenaza de daño, su relación causal y el establecimiento de la cuota compensatoria se realiza a

través de una investigación conforme al procedimiento administrativo⁹, que se iniciará de oficio o a solicitud de parte.¹⁰

La legislación de Comercio Exterior en su artículo 85, establece que en lo concerniente a los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional, a falta de disposición expresa en la ley o el reglamento, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación y el reglamento de éste, en lo que sea acorde con la naturaleza de estos procedimientos, este régimen de supletoriedad no aplica en los casos de las notificaciones y verificaciones.

Dado que la información con que la autoridad cuenta para realizar el procedimiento administrativo de investigación, se puede percatar si alguna parte interesada incurre en prácticas monopólicas sancionadas por la Ley Federal de Competencia, la Secretaría de Economía, tendrá que dar vista a la autoridad competente, en este caso a la Comisión Federal de Competencia.¹¹

Como ya se indicó, el procedimiento administrativo de investigación puede iniciarse a solicitud de parte. Esta solicitud se podrá presentar por organizaciones legalmente constituidas, las personas físicas o morales que produzcan las mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importar, en condiciones de discriminación de precios.¹²

⁹ Ibidem. artículo 29.

¹⁰ Ibidem. artículo 49.

¹¹ Ibidem. artículo 86.

¹² Ibidem. artículo 50.

No hay que olvidar que, según lo dispone el artículo 136 de Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, los solicitantes deberán representar el 25% de la producción nacional o ser organizaciones legalmente constituidas. Se considera como organización legalmente constituida a las cámaras, asociaciones, confederaciones, consejos o cualquier otra organización que haya sido constituida conforme a las leyes mexicanas, que tengan por objeto la representación de los intereses de las personas, físicas o morales, dedicadas a la producción de las mercancías idénticas o similares.

La solicitud de inicio de investigación será por escrito, presentada ante la autoridad competente, bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar la cuota compensatoria, con el formato que para tal efecto expida la Secretaría de Economía, y contar con la firma autógrafa del interesado o de quien actúe en su nombre o representación; lo anterior en atención a lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Pudiera darse el caso de que la solicitud que presentaran los interesados, fuere oscura o irregular; en este caso, el artículo 78 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, dispone que la autoridad deberá prevenir al solicitante, para que aclare la solicitud, la corrija o complete, por una sola vez. Posteriormente, según proceda, la autoridad le dará curso o la desechará.

Las partes interesadas también pueden desistirse de la solicitud. En este caso, el desistimiento se tendrá que presentar hasta antes de la publicación de la resolución de inicio de la investigación, también se podrá efectuar

después de la mencionada publicación, solo si los exportadores extranjeros manifiestan por escrito su consentimiento al respecto.¹³

1.1.2.2. Las pruebas y los elementos de valoración en el procedimiento de investigación.

La solicitud que presenten las partes interesadas, además de cumplir con los requisitos que establece el artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior, presentarán un formulario. Dicho formulario contendrá, entre otras cuestiones, la manifestación de los hechos y datos, que a su vez tendrán que ser acompañados de las pruebas pertinentes.

Igualmente, las partes interesadas en el procedimiento podrán formular su defensa y presentar la información requerida, estos elementos probatorios también los podrá requerir la autoridad mediante los formularios que establezca la propia autoridad.¹⁴

De esta manera, como en todo procedimiento, las pruebas juegan un papel importante para efecto de desvirtuar o comprobar la discriminación de precios, el daño o la amenaza de daño y la relación causal.

Las pruebas que pueden ofrecer las partes interesadas podrán ser todas, excepto la confesión de las autoridades, o aquellas que se consideran contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres; de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Comercio Exterior.

¹³ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 137.

¹⁴ Ley de Comercio Exterior, artículo 53.

El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, en su numeral 162, declara que la autoridad administrativa puede aceptar como medios de prueba los documentos públicos y privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o verificación administrativa, las presunciones y cualquier otro medio de prueba.

El legislador de comercio exterior, al precisar el reconocimiento o verificación administrativa, hace mención a las facultades con que cuenta la autoridad para acordar en todo tiempo la práctica de cualquier diligencia probatoria, como lo indica el artículo 82 de la Ley de Comercio Exterior. El objeto de éstas, es que la autoridad esté provista de la mejor información y así tener el conocimiento de la verdad sobre los hechos controvertidos.

De esta forma la autoridad cuenta con las visitas de verificación, las cuales habrán de efectuarse en el domicilio fiscal, establecimiento o lugar donde se encuentre la información correspondiente.

Para verificar la información y las pruebas que se presenten, las personas con quienes se entienda la visita, tendrán la obligación de permitir a los visitantes el acceso a los lugares objeto de la diligencia y poner a sus disposición la contabilidad, documentos, mercancías, discos, cintas, equipo de cómputo y demás medios que sustenten la información que se presenta en el curso de la investigación.¹⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁵ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 173.

El artículo 173 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, dispone que la visita de verificación tendrá que efectuarse mediante ciertas formalidades como el que se lleve a cabo en días y horas hábiles por el personal acreditado, el notificar la visita, realizarse en los lugares señalados en la notificación, además, deberán estar presentes los testigos. Al finalizar la diligencia se levantará un acta circunstanciada, la cual tendrá que ser firmada por los visitantes, la persona con quien se entendió la diligencia y los testigos.

Para constatar la veracidad de la información obtenida, la autoridad podrá requerir la información, datos y documentos a los terceros que hayan tenido relación de negocios con la propia parte visitada, tales como los proveedores, los clientes y los mandatarios. Además, podrá contratar los servicios de las empresas asesoras especializadas que le apoyen en la indagación, comprobación y verificación de la información y datos que requiera para estar en posibilidad de emitir sus resoluciones.

Ahora bien, la autoridad tendrá la obligación de abrir un periodo en el que las partes interesadas presenten la información, pruebas y datos que estimen pertinentes en defensa de sus intereses, así como también un periodo de alegatos.

En el artículo 163 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, se indica que el periodo de pruebas comprenderá desde el día de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de inicio de la investigación administrativa, hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública. Iniciado el periodo de pruebas, los importadores, exportadores y representantes de los gobiernos extranjeros que hayan sido notificados o que comparezcan por su propio derecho ante la Secretaría, tendrán un lapso de 30 días para formular

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su defensa y presentar la información requerida; asimismo, transcurrido el plazo antes dicho, la autoridad dará un plazo de ocho días para que los solicitantes y coadyuvantes presenten sus contraargumentaciones o réplicas, de acuerdo al artículo 164 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

El mismo artículo 164 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, indica que posterior a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución preliminar, la secretaría otorgará un plazo de 30 días para que las partes interesadas presenten ahora argumentos y pruebas complementarias. Además, fuera de los periodos probatorios, la autoridad puede acordar la práctica, repetición o ampliación de cualquier prueba, siempre que sea necesario para el mejor conocimiento de la verdad sobre los hechos que se investigan.

En atención al artículo 81 de la Ley de Comercio Exterior, con la finalidad de que las partes interesadas y los coadyuvantes puedan, comparecer, presentar argumentos de defensa, interrogar o refutar a sus contra partes, respecto de la información, datos y pruebas que se hubieren presentado, la autoridad comunicará la realización de un audiencia pública después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final. Esta etapa proporcionará a la autoridad mayores elementos sobre los hechos controvertidos o aspectos que no se hayan aclarado debidamente durante el procedimiento.

El desarrollo de la audiencia pública consta de 6 etapas: apertura, puntos de discusión, réplicas o refutaciones, interrogatorios entre las partes, interrogatorios de la autoridad y cierre de la audiencia.

De la audiencia se levantará un acta en la que se consignen los hechos acaecidos en la misma.

Finalmente, antes de que la autoridad emita la última resolución, tendrá que abrir un periodo de alegatos, en el que las partes interesadas presenten por escrito sus conclusiones sobre el fondo o los incidentes acaecidos en el curso del procedimiento.¹⁶

1.1.2.3. Desarrollo del procedimiento de investigación.

Una vez que se ha concretado la impulsión inicial del particular a través de la solicitud de inicio de la investigación administrativa, se presentan durante el procedimiento, según se vaya desarrollando la investigación, tres tipos de resoluciones: la de inicio, preliminar y la final.

Como requisitos generales, indica el artículo 80 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, éstas resoluciones tendrán que contar con los siguientes datos:

- La autoridad que emite el acto.
- Fundamentación y motivación.
- Nombre, razón social y domicilio de productores de las mercancías idénticas o similares, del importador, exportadores o gobiernos extranjeros.
- País de origen de la mercancía, su clasificación arancelaria y su descripción detallada.
- Descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importando o esté importándose.

¹⁶ Ibidem. artículo 172.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Periodo objeto de investigación.

La resolución de inicio tendrá que emitirse en un lapso de 25 días hábiles contados a partir del día de la solicitud. Esta resolución declarará la aceptación de la solicitud y con ella la declaración de inicio de la investigación. No obstante la anterior posibilidad, la autoridad puede hacer otros dos pronunciamientos, uno es el desecamiento de la solicitud por falta de los requisitos establecidos en el reglamento; y el otro, el requerimiento al solicitante de mayores elementos de prueba o datos. En este último caso, el solicitante tendrá un lapso de 17 días para presentar lo requerido. A su vez, la autoridad tendrá un lapso de 20 días para emitir una resolución; en caso de satisfacerse el requerimiento en tiempo y en forma, se declarará el inicio de la investigación, de no ser así la autoridad tendrá por abandonada la solicitud.

La resolución de inicio, además de contener los datos ya señalados, contendrá una convocatoria a aquellas partes interesadas y en su caso a los gobiernos extranjeros para que manifiesten lo que a su derecho convenga, indicará un periodo probatorio, el día hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia pública y la presentación de los alegatos.¹⁷

Una vez que se haya publicado la resolución de inicio de la investigación, las partes interesadas contarán con un periodo de 28 días hábiles para que formulen su defensa y presenten la información requerida. A partir de la fecha de la publicación de esta resolución, hasta 15 días antes del cierre del

¹⁷ Ibidem. artículo 81.

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIR

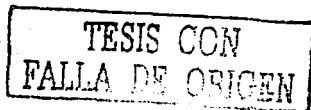
periodo probatorio, las mismas partes interesadas pueden solicitar por escrito a la autoridad administrativa la celebración de una audiencia conciliatoria.¹⁸

El objetivo de la audiencia es proponer formulas de solución y conclusión de la investigación, así como los argumentos de su efectividad, lo anterior deberá de señalarse en la misma solicitud. Presentada la solicitud, lo primero que procede la autoridad investigadora es a estudiar las fórmulas de solución que se hayan presentado, en caso de proceder, se hace la convocatoria a los 5 días siguientes a la admisión de la solicitud, a las partes interesadas y que manifiesten su opinión dentro de los 5 días siguientes a la convocatoria. Las partes que sean convocadas no están obligadas a asistir y si así lo hacen, tampoco están obligadas a aceptar las soluciones que se propongan, según lo dispone el artículo 87 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

El artículo 88 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, indica que durante la audiencia, primero se exponen los formularios de solución y posteriormente las partes interesadas opinan sobre ellas. Si las fórmulas de solución son consideradas procedentes, la autoridad las incorporará a la resolución respectiva y tendrá el carácter de resolución final. De la audiencia se levanta un acta circunstanciada, la cual es firmada por el representante de la autoridad investigadora y de las partes que hayan participado.

Los acuerdos que se pretendan hacer, no pueden atentar contra la libre concurrencia o la competencia económica.

¹⁸ Ley de Comercio Exterior, artículo 61.



Se emitirá una resolución preliminar, una vez que han transcurrido 90 días contados a partir de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, en dicha resolución se declarará concluida la investigación o, en su defecto, la continuación de ésta. El primer caso solo se podrá dar cuando no existan las pruebas suficientes de la discriminación de precios, del daño alegado o de la relación causal entre ambos. En el caso de la continuación de la investigación administrativa, la resolución podrá determinar una cuota compensatoria provisional, siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días, después de la publicación de la resolución inicial en el Diario Oficial de la Federación, o no imponer la cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa.¹⁹

En caso de que se haya probado la existencia dumping, a parte de contener los requisitos generales que se han mencionado, la resolución preliminar contendrá los siguientes datos:

- El valor normal, el precio de exportación que obtuvo la autoridad y la metodología que siguió para la respectiva determinación.
- Margen de dumping.
- Descripción del daño o la amenaza del daño.
- Explicación de los análisis de los factores indicados en el artículo 41 y 42 de la Ley de Comercio Exterior.
- El precio de exportación no lascivo a la producción y procedimiento para determinarlo.
- El monto de la cuota compensatoria provisional, y
- La mención de que se notifique a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro de la cuota compensatoria.

¹⁹ Ibidem. artículo 57.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En caso que no hayan variado las razones que motivaron el inicio de la investigación sobre dumping, la mención de que continua la investigación sin imponer la cuota compensatoria, con el fundamento y motivación que corresponda.

Si se comprueba la inexistencia de discriminación de precios, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer la cuota compensatoria.²⁰

Dentro de un término de 5 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución preliminar y final, a solicitud de parte interesada, la autoridad investigadora podrá llevar a cabo reuniones técnicas de información. El objetivo de estas reuniones es el explicar la metodología utilizada por la autoridad para determinar los márgenes de discriminación de precios, el daño o la amenaza de daño y los argumentos de causalidad, según lo dispone el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

De dicha reunión se levanta un reporte de información en el que se consignen los pormenores de la reunión.

En relación con el artículo 72 de la Ley de Comercio Exterior, una vez que se haya impuesto una cuota compensatoria provisional, el exportador se podrá comprometer voluntariamente a eliminar la discriminación de precios, el daño o la amenaza de daño causados a la producción nacional.

²⁰ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 82.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 112 de Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, señala que los compromisos podrán consistir en:

- Modificar los precios de exportación de la mercancía.
- Limitar sus exportaciones con intervención del gobierno del país exportador.
- Suspender completamente las exportaciones al país por el período que se convenga.

La autoridad investigadora podrá aceptar o rechazar este compromiso, siempre y cuando considere:

- Un impacto adverso mayor que el que pudiera causarse por las cuotas compensatorias en los precios relativos al consumidor y en la oferta de la mercancía.
- Un impacto en los intereses económicos internacionales del país.
- Impacto en la competitividad de la industria nacional, que produce mercancía idéntica o similar, en el empleo y en la inversión.
- En que los exportadores o gobiernos extranjeros estén sujetos a investigación en materia de discriminación de precios o estén afectados por cuotas compensatorias o medidas equivalentes en el país o extranjero.²¹

El artículo 111 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior indica que los compromisos deberán de ser presentados por escrito, por personas físicas o morales extranjeras que estén debidamente acreditadas ante la autoridad en la investigación administrativa. Una vez recibido el compromiso, se notifica a las partes interesadas para que en lapso de 10 días manifiesten sus

²¹ Ibidem, artículo 114.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

opiniones. De ser conveniente la autoridad convoca a las partes interesadas en la investigación a una audiencia en la que se discuta la forma, términos y factibilidad de su verificación de los compromisos asumidos.

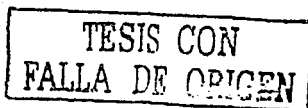
Ya sea que sea que se acepten o rechacen los compromisos, la autoridad establece en la resolución final, la forma y términos en que deberán de ser cumplidos los compromisos asumidos. Se tendrá que detallar si por virtud del compromiso queda suspendido o concluido el procedimiento.²²

Para efecto de comprobar si se está cumpliendo cabalmente con los compromisos asumidos, la autoridad podrá revisarlos periódicamente, ya sea a petición de parte o de oficio; si demostrara que se ha incumplido en todo o en parte, se impondrá la cuota compensatoria correspondiente, según lo dispuesto en el artículo 116 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Una vez que haya terminado la investigación administrativa y por tanto ya exista un proyecto de resolución final sobre la propia investigación, la autoridad investigadora tiene la obligación de presentar a la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) el citado proyecto, según lo puntualiza el artículo 58 de la Ley de Comercio Exterior.

La Comisión de Comercio Exterior es un órgano colegiado de consulta obligatoria de la administración pública federal, en relación con el aumento, creación, disminución o supresión de aranceles que sean establecidos mediante decretos; la regulación, restricción o prohibición de la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías cuando se estime urgente;

²² *Ibidem.* artículo 115.



el establecimiento de regulaciones y restricciones de circulación y tránsito de mercancías y la conducción de negociaciones comerciales internacionales.²³

El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior indica que la Comisión de Comercio Exterior esta integrada por los representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía, Desarrollo Social, SAGARPA, Secretaría de Salud, Banco de México y la Comisión Federal de Competencia.

Dentro de otras funciones tendrá el emitir opinión sobre la conveniencia de adoptar los proyectos de resolución final en la investigación en materia de discriminación de precios y determinación de las cuotas compensatorias, según el artículo 9 del citado reglamento.

El mismo numeral, faculta a la Comisión de Comercio Exterior para que también evalúe el proyecto de resolución en el que la autoridad suspenda o termine una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en virtud de la aceptación que se haga del compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros.

Miguel Angel Velázquez Elizarrarás, indica que la COCEX, no tiene ninguna limitante para opinar sobre cualquier aspecto "sustantivo o de procedimiento que esté relacionado con la resolución definitiva, sin embargo, de acuerdo al artículo 18 de la Ley de Comercio Exterior, deberá basarse en un análisis económico, de los costos y beneficios que se deriven de la medida que se pretenda adoptar, el análisis tomará en cuenta: precios, empleo, competitividad de las cadenas productivas, ingresos de gobierno, ganancias

²³ Ley de Comercio Exterior, artículo 6.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del sector productivo, costo de la medida para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y el nivel de competencia de los mercados."²⁴

El artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior indica que dentro de un plazo de 210 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. En dicha resolución, ya sea que se imponga una cuota compensatoria definitiva, se revoque la cuota compensatoria provisional o se declara concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

Esta última resolución además de contar con los datos que cumplen la resolución de inicio y la preliminar, tendrá que contar con ciertos datos, según el sentido que pudiera tener. En caso que se confirme la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, tendrá que indicar los datos a que hace referencia el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior; y en caso de que se compruebe la inexistencia de prácticas desleales de comercio internacional, la mención que concluye la investigación administrativa sin imponer una cuota compensatoria, con la motivación y fundamentación que corresponda, así como un resumen de la Comisión de Comercio Exterior.

1.1.2.4. Las cuotas compensatorias.

No habrá que olvidar que de acuerdo al artículo 28 y 29 de la Ley de Comercio Exterior, las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, están obligadas a pagar una cuota compensatoria, las cuales serán resultado de un procedimiento administrativo de investigación, en el que se demostrará la

²⁴ VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Angel, Op. Cit. p. 58.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existencia de la discriminación de precios, el daño y la relación de causal entre ambos.

En este sentido las cuotas compensatorias son medidas arancelarias impuestas por el Estado como resultado de una investigación *antidumping* y que tiene como objetivo el eliminar los efectos negativos de la práctica desleal de comercio internacional. El artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior, considera a la cuotas compensatorias como aprovechamientos, en los términos del artículo 3 del Código Fiscal de la Federación. El mismo Código Fiscal de la Federación define a los aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de los financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Esta naturaleza de las cuotas compensatorias ha sido de sobra discutida; de hecho, desde 1993 se considera como una regulación no arancelaria, incluso se le catalogó como un impuesto. Miguel Angel Velázquez indica que por su origen, estructura y fines, son distintas a los impuestos, por los que se llegó a la conclusión de que se considerarían como aprovechamientos ya que su aplicación es un ingreso al Estado por funciones de derecho público, tendientes a garantizar las condiciones para una competencia comercial sana y libre de distorsiones.²⁵

²⁵ *Ibidem*, p. 36.

Las cuotas compensatorias tendrán que ser equivalentes, en el caso de la discriminación de precios a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, las cuales podrán ser menores a dichos márgenes de discriminación de precios cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional;²⁶ incluso dichas cuotas compensatorias se aplicarán a las importaciones procedentes de exportaciones extranjeras que habiéndoseles otorgado oportunidad de defensa, no hayan participado en la investigación.

Las cuotas compensatorias se clasifican en distintas categorías, a saber: en *ad valorem* y específicas: las primeras son aquellas que se expresan en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía y las específicas se expresan en términos monetarios por unidad de medida. Las hay provisionales y definitivas: aquellas son las determinadas en una resolución preliminar y éstas cuando son determinadas en una resolución final, que por cierto pueden ser menores, mayores o iguales a las provisionales. También se clasifican en residuales e individuales; las individuales se determinan a las importaciones originarias de un país determinado, provenientes de una o varias empresas exportadoras y sobre la base de su margen individual de discriminación de precios, las residuales son aquellas que determina la cuota compensatoria más alta a todas las importaciones provenientes de un país específico y a las que se impuso una cuota compensatoria individual provenientes de empresas distintas.

La vigencia de las cuotas compensatorias en caso de ser las provisionales no podrán exceder de más de cuatro meses, en atención al lapso con que cuenta la Secretaría de Economía para emitir la resolución final, si fueran definitivas de cinco años contados a partir de la resolución final de la

²⁶ Ley de Comercio Exterior, artículo 62.

investigación o la revisión, de conformidad con el artículo 70 de la Ley de Comercio Exterior.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias y podrá aceptar las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación. Tratándose de cuotas compensatorias provisionales se garantiza el pago através de: depósito en dinero en las instituciones de crédito correspondientes y autorizadas para tal efecto, la prenda o la hipoteca, fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria asumida por un tercero que compruebe idoneidad y solvencia, y el embargo en vía administrativa.²⁷

En caso de que la resolución final confirme la cuota compensatoria provisional, se requerirá el pago de dicha cuota compensatoria, o se hacen efectivas las garantías otorgadas. Si la resolución final modifica o revoca la cuota compensatoria, se cancelan o modifican las garantías o, en su caso, a devolver, con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva, según lo dispone el artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior.

Para evitar que la cobertura de las cuotas compensatorias abarque las importaciones de mercancías originarias o procedentes de países que no estén en la hipótesis de práctica desleal, el artículo 66 de la Ley de Comercio Exterior, indica que los importadores de una mercancía idéntica o similar a aquellas por las que deba pagarse una cuota compensatoria provisional o definitiva, no estarán obligados a pagarla si comprueban que el país de origen o procedencia es distinto al de las mercancías sujetas a cuota compensatoria, para tal efecto al momento de efectuarse el despacho de la

²⁷ Código Fiscal de la Federación, artículo 141.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mercancía, el importador deberá de anexar al pedimento de importación el certificado de origen, como lo indica el artículo 36 de la Ley Aduanera.

1.2. Los medios de impugnación.

Como en todo debido procedimiento administrativo, en el de investigación para determinar alguna práctica desleal de comercio internacional existen mecanismos para impugnar las resoluciones que emita, en este caso, el propio órgano investigador.

Para efectos de este trabajo es necesario puntualizar que las referencias que a continuación se presentan tienden, más que a ser exhaustivas, a enunciar y contextualizar la figura materia de esta investigación, en los procesos y procedimientos posteriores a la resolución final de la investigación administrativa.

De esta manera, los mecanismos de impugnación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se encuentran divididos por aquellos mecanismos que habrán de substanciarse en el marco del derecho positivo mexicano, generalmente conocidos como "Mecanismos o Medios Nacionales de Impugnación" o "Impugnación Interna". Dentro de estos podemos ubicar al recurso de revocación, al juicio de nulidad y el juicio de amparo.

Por otro lado se presentan los medios de impugnación que se tramitan a la luz de los tratados de libre comercio de los que México es signatario, encontramos principalmente los Regulados en el Capítulo XIX, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los que son regulados en el marco de la Organización Mundial del Comercio, a ambos procedimientos se les

conceptualiza como "Mecanismos Internacionales Alternativos de Solución de Controversias" o "Impugnación Externa".

De forma tal que los interesados que consideran que ha sido transgredida la esfera jurídica de sus derechos por el actuar de la autoridad podrán recurrir a alguno de estos medios de impugnación.

Dentro de los catalogados como los medios nacionales, se encuentra el recurso de revocación; en atención a la instancia, el juicio de nulidad es contemplado por la Ley de Comercio Exterior en su artículo 95, párrafo segundo, al señalar que 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 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio que se substanciará conforme lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación.

Una vez agotada la instancia anterior, el particular inconforme con la sentencia de dicho Tribunal que ponga fin al juicio, respecto del cual no proceda ningún recurso ordinario, podrá solicitar el amparo ante los tribunales colegiados de circuito, de conformidad con el artículo 58 de la Ley de Amparo.

Dentro de los mecanismos internacionales encontramos los de naturaleza bilateral, los que se encuentran ubicados en las disposiciones contenidas en el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de Colombia, Venezuela y México; capítulo XX del Tratado México y Nicaragua; capítulo XVII del Tratado entre México y Costa Rica y el capítulo XIX del Tratado entre México y Bolivia.

No está por demás detallar, que los procedimientos que mejor detallados están, son los del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y que finalmente han resultado ser el prototipo de posteriores tratados de los que México hoy es parte. De tal suerte que la regulación que se implementa en los paneles binacionales es muy similar entre éstos, desde luego con las particularidades que hayan sido convenidas en su momento por las partes.

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un panel binacional puede solicitarse para reemplazar la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre prácticas desleales de comercio internacional, conforme al juicio de nulidad, según lo dispuesto en el artículo 1904 del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Ley de Comercio Exterior.²⁸

El panel tendrá como objetivo el resolver si la resolución administrativa de la investigación, se dictó conforme a las disposiciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, consistentes en las leyes, reglamentos, antecedentes legislativos, práctica administrativa y procedimientos judiciales pertinentes en la medida en que lo haría un tribunal, de conformidad con el artículo 1904, del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La solicitud de un panel la hace la parte por si misma, o a petición de una persona, que conforme a derecho de la parte interesada, estaría legitimada para iniciar procedimientos de revisión judicial y pueden ser productores nacionales, importadores o exportadores.

El plazo que tiene el panel para dictar la resolución es de 315 días y tendrá como efecto: confirmar la resolución impugnada o reenviar la resolución a la

²⁸ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, artículo 1904.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoridad para que adopte una medida congruente con la decisión del panel binacional.²⁹

Las etapas del procedimiento ante el panel binacional son: solicitud de revisión ante panel, reclamación, aviso de comparecencia, selección del panel efectuada por las partes, envío de resolución definitiva, motivación, índice y expediente administrativo; selección del quinto panelista, memorial de quien presente la reclamación, memorial de la autoridad investigadora o participante en oposición a la reclamación, contestación del memorial de la autoridad o participación de los opositores, presentación del anexo de los memoriales, audiencia, decisión del panel y fin de la revisión del panel, según lo dispone el artículo 1904 y 1901 del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Los Mecanismos Internacionales de Solución de Diferencias, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, se dividen en dos fases: las consultas y el establecimiento de un grupo especial, regulados en el artículo XXII y XIII, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; 4 y 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias y 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994.

Como requisito previo para confirmar los grupos especiales, es necesario que las partes se reúnan con la finalidad de llegar a una solución mutuamente satisfactoria, siendo esta la razón de ser de las consultas.

En dado caso que terminadas las consultas continúe la controversia, aquel miembro afectado ahora podrá solicitar el establecimiento de un Grupo

²⁹ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Especial ante el Organos de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio.

Las etapas que se observan en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, son: presentación de la primera comunicación escrita de la reclamante y posteriormente de la demandada, primera audiencia, presentación de réplicas, segunda audiencia, traslado de la parte descriptiva del informe y las parte, recepción de los comentarios de las partes a la parte descriptiva del informe, traslado del informe provisional, plazo para solicitar el reexamen, periodo de reexamen, traslado de la información definitiva a las partes, distribución del informe definitivo a los miembros de la Organización Mundial del Comercio y adopción de la apelación del informe.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

El Recurso Administrativo

2. Noción general.

En toda actuación de las autoridades en donde se emiten resoluciones dirigidas a los gobernados, debe reglamentarse los medios para impugnarlas como principio de seguridad jurídica, debido a que por más que se pretenda tener una actuación lo más pegada a la legalidad, los funcionarios públicos pueden incurrir en equivocaciones, ya que, al fin, como hombres no pueden sustraerse de la falibilidad humana.

Sin embargo, hay que señalar, que no solamente los agravios o injusticias en un acto resolutivo se dan por equivocación del funcionario, sino también, por consignas o políticas de la autoridad o incluso meramente por caprichos e inclinaciones subjetivas. De ahí que para concederle al gobernado la facultad de combatir esas irregularidades y reclamar su reparación, la resolución se somete a un nuevo examen o revisión.

De esta forma, habremos de entender al recuso como el medio que la ley confiere y reglamenta para "... trabajar sobre la materia procesal ya decidida, para que su nuevo curso permita depurar la exactitud o la inexactitud de las conclusiones procesales primariamente obtenidas... lo cual no quiere decir ... que ello suponga una reproducción del proceso primitivo".³⁰

³⁰ BECERRA, José. *El Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1980, 562.

Los recursos son típicamente clasificados en el derecho común como un medio de impugnación. La palabra impugnación tiene como raíz etimológica el vocablo en latín, "*impugnatio*", del verbo "*impugnare*", que significa refutar, combatir, atacar, tachar, contradecir.

La impugnación procesal responde a que "una vez que se obtiene una decisión procesal, declarativa o ejecutiva, siempre pueden plantearse dudas en cuanto a sus calidades intrínsecas, especialmente en torno al problema de si tal decisión es en efecto el mejor resultado que podría conseguirse, en vista de los términos a que se refiere. Para dar satisfacción a la idea que ve, en la depuración de un resultado procesal, un mejoramiento del mismo, se establecen para cada derecho positivo, procesos especiales en los que se critica, esto es, se impugna el resultado originalmente alcanzado."³¹ En este sentido la impugnación es el medio por el que se combate la validez de una resolución.

Siguiendo en el campo de la doctrina civilista, los recursos son considerados los medios más frecuentes por virtud de los cuales se procede a la propia impugnación. De ahí que no solo se hable de los recursos como el único medio de impugnación procesal, los tratadistas generalmente incluyen los incidentes, los juicios de nulidad y el amparo.

La palabra recurso, tiene aplicación en la esfera judicial y en la administración pública. Sin pretender ser exhaustivo, en el rubro judicial sírvanse de ejemplos los regulados en las legislaciones de la materia civil, penal y amparo. Por lo que se refiere a la administración pública, campo de este trabajo, se puede señalar que existe un sistema de recursos administrativos enorme, poco ordenado y contenido en un sinnúmero de leyes, además del recurso administrativo que regula la Ley Federal de

³¹ BECERRA, José, Op. Cit., p. 563.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Procedimiento Administrativo. Adicionalmente habrá de incluirse a esta lista los recursos que también consideran los tribunales en materia fiscal, agrario, electoral y laboral.

2.1. Importancia del recurso administrativo.

Desde la concepción del Estado moderno, ya algunos autores concebían que éste -como absoluto por su posición moral y superior- no podía ser arbitrario. El Estado debía de ejercer siempre sus poderes reguladores bajo las formas legales, de lo contrario se tendría como esencia del despotismo a la ilegalidad. El despotismo significaba un "Estado de cosas en que ha desaparecido la ley y donde la voluntad particular como tal, de un monarca o de una multitud, cuenta como ley, o más bien asume el papel de la ley."³² De esta forma más que la esencia del despotismo se pretendía la esencia de un gobierno libre y constitucional que excluyera la ilegalidad y produce la seguridad: "... es precisamente el hecho de que todo en el Estado está fijo y seguro lo que constituye un baluarte contra el capricho y la opinión dogmática."³³

Muchas de aquellas viejas corrientes hoy vemos que continúan vigentes y con influencia determinante en el seno del Estado social y democrático de Derecho, teniendo como piedra angular el principio de la legalidad. El Estado como una suprema organización social y jurídica cuenta con el imperio del derecho, "principio cuya observancia asegura la existencia de las condiciones indispensables para el desarrollo integral de las personas e

³² SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 483.

³³ Idem.

intereses sociales" de tal modo " que cualquier desviación al orden jurídico y sin control es atacar los objetivos de la sociedad jurídica."³⁴

En el Estado, afirma la profesora María de la Luz González, como unidad de acción y decisión política, unidad de donde convergen pueblo, territorio, y fines se encuentra el conjunto de órganos que poseen, por delegación, el ejercicio del poder soberano, que como se acepta, para el ejercicio de ese poder se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así, dependiendo directa o indirectamente del Poder Ejecutivo están aquellos órganos del Estado que "tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuanta con: elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos."³⁵ A este conjunto de órganos se le conoce como Administración Pública.

El Estado social y democrático se caracteriza por la acción interventora de la administración pública para conformar la realidad social de determinados postulados. Esa intervención deberá ser racional con respeto al ámbito jurídico del ciudadano, es decir, subordinada a la ley. Como afirma el profesor Serra Rojas, "el punto de partida y límite del funcionario público será la ley que determine su competencia" y para ello, advierte Manuel J. Sarmiento, es necesario instrumentar mecanismos y técnicas que sean operativas, eficaces y realistas. Entendiendo por operativas aquellas que jurídicamente hablando protejan de manera efectiva los derechos, las efectivas habrán de satisfacer las necesidades colectivas y las realistas deberán partir de lo existente sin invocar dogmas. De manera tal que la administración pública ajustándose al derecho debe garantizar a los

³⁴ ESCOLA, Hector Jorge, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Depalma, Buenos Aires, 1967, p. 180

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1995, p. 143.

particulares sus situaciones jurídicas, es decir, cumplir las finalidades del interés general sin violar las garantías de los gobernados, será pues, una concordia entre la forma, el fondo y la realidad.

La unidad de poder del Estado se deslinda por razones de orden funcional y técnico en circunscripciones de competencia,³⁶ encontramos que las tres han de estar ragladas y controladas, razón por la que se subordinan el "estado administrador, estado juez y el estado legislador a los cánones de una ordenación que impone la presencia del derecho."³⁷ Como el Estado crea y cumple con el ordenamiento, se limita "para actuar al respecto que imponen los derechos de los particulares los que a su vez se limitan en la medida que los exigen los derechos de los demás." De manera tal, que quedan ya los actos tanto de gobernados como de gobierno restringidos a la ley, además, que es a ambos a quienes incumbe el mantenimiento de las instituciones públicas que aseguren el interés general.

Posesionando el tema que corresponde a este trabajo y no pasar de su linde, la administración pública y los órganos que la integran, desde luego que no están exentos de ajustarse a las disposiciones contenidas en la norma jurídica, no teniendo más que como punto de partida y límite la ley. No obstante, sin generalizar y mucho menos pretender hacer escarnio, la correcta actuación de la administración pública se le puede observar más bien como propia del mundo del mito tanto desde el punto de vista doctrinal como del gobernado. Desde la primera arista se puede argumentar que son dos los aspectos principales que inducen a una actuación de la autoridad alejada del marco jurídico: el primero es el capital humano con el cual está

³⁶ Vale la pena aclarar que ya desde tiempo atrás, se advirtió por los estudiosos que en realidad no se puede hablar de una separación de competencias estrictamente hablando, el profesor Alfonso Nava menciona que la separación formal de poderes es la excepción y una separación material de funciones es la regla general

³⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México 1959, p. 32.

integrado la administración pública, el servidor público -que si por calificativos se tratara no se terminaría de mencionar los que los propios conspicuos en la materia enumeran y en segundo término encontramos la falta de una legislación administrativa idónea, en donde si la hay, resulta ser confusa y poco operante. Desde la visión del gobernado, a parte de incluir las dos arriba mencionadas, no hay que olvidar que siempre una vez que obtenga una resolución de la autoridad que no compagine con sus intereses habrá de sentirse agraviado en su esfera jurídica.

De esta forma la autoridad puede actuar con diligencia y de acuerdo a las disposiciones legales vigentes y emitir un acto administrativo con todos sus elementos, el cual, si va en contra de los intereses del particular, éste siempre habrá de buscar los medios para revertir, desde su particular punto de vista, el agravio a su esfera jurídica. Estas razones, desde luego se pueden incluir como falibilidad que alejan la actuación de la Administración del marco de la ley.

Dado que la administración pública se puede no ajustar a derecho por las razones objetivas o subjetivas que se quiera; en pro de sostener la juridicidad del acto administrativo podemos encontrar criterios doctrinales como Fortshoff. Él da cuenta de una protección jurídica a favor del gobernado, la cual se puede explicar en un sentido amplio y restringido. Aquél se da tan solo por el hecho de que la administración está vinculada a Derecho lo cual representa protección al ciudadano, la restringida responde a la posibilidad que tiene el afectado por una acción administrativa de defenderse con medios jurídicos contra actos de la administración.³⁸

³⁸ Véase SERRA ROJAS, Andrés, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 732.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De igual manera en pro de la juridicidad, el profesor Nava Negrete da una explicación, no bajo una protección jurídica del gobernado, si no que es, desde la esencia del Estado de Derecho, que desarrolla la existencia del principio de legalidad y controlabilidad. "El de legalidad -cita a Duguít- 'que consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no se conforme a una disposición general anteriormente dictada'".³⁹ Es la ley, prosigue explicando el profesor, la que enmarca la órbita competencial y la trayectoria que se ha de seguir en el ejercicio de las atribuciones que integran sus funciones; sin embargo, la extralimitación que se hiciera de ella pondría en movimiento el principio de controlabilidad.

Como se observa, en ambos desarrollos existe una franja en el que se divide en dos: la actuación de la autoridad y los actos que reaccionan al de la autoridad, en aquél se presenta el ejercicio de la administración apegada a la ley y en éstos se determinan las consideraciones de acción en caso de que la primera no se dé. Este último es para Fortshoff una protección jurídica y para Nava Negrete es el principio de controlabilidad.

Sin pretender ser exhaustivo el control administrativo es un criterio que comúnmente se integra a las explicaciones de ubicación de los recursos administrativos. Es Héctor Jorge Escola quien más desarrolla esta opinión en su Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. El control administrativo, es para el tratadista, un juicio lógico jurídico sobre la actividad administrativa, es una apreciación sobre si esa actividad está o no conforme a las reglas jurídicas, desde luego logra la preeminencia del derecho la cual está en el orden constitucional y sus regulaciones, fundamentalmente en el orden jurídico estructurando poderes balanceados y controlados.⁴⁰ Para el autor argentino tiene dos objetivos el control administrativo, uno es el

³⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso, Op. Cit., p. 37.

⁴⁰ ESCOLA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 177

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

proteger y garantizar los derechos subjetivos de los administrados y otro es el mantener la juridicidad administrativa o reconocimiento si se ha violado.

Sin embargo, como se acaba de mencionar, no solo existe el criterio de control administrativo. Es posible que se manifieste, también como una protección a los derechos humanos la cual puede revestirse de forma indirecta cuando en la pirámide gubernamental, la acción de eficacia, garantía y moralidad debe venir de los órganos directivos y, en cambio, es una forma directa la defensa legal que sí tienen los gobernados.

Gabino Fraga prefiere llamarle protección jurídica de los administrados frente a la administración. Indica que son varios los sistemas que hay en el estado contemporáneo: los medios directos y los indirectos. "Los medios indirectos consisten en la autotutela que la administración desarrolla en su propio seno, los cuales constituyen indudablemente elementos de protección a los derechos de los administrados. Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la administración y solo por efecto reflejo representan una garantía para el particular. Los directos están destinados para satisfacer el interés privado, de manera tal que la autoridad está legalmente obligada a intervenir y a examinar".⁴¹

De esta gama de opiniones doctrinarias finalmente todas terminan por ubicar dentro de cada una de ellas, ya como control o protección jurídica, al recurso administrativo. Así los autores como Acosta Romero afirman que " un medio de control de los actos de autoridad es el Recurso Administrativo, el más efectivo como control a posteriori",⁴² para Jorge Escola el recurso administrativo es una actividad de control administrativo. Alfonso Nava Negrete sostiene que existen medios de control jurídico que protegen solo en

⁴¹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 1999, p. 435.

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., p. 592.

forma indirecta a los particulares, pues miran más a la eficacia de la administración como propósito directo, en cambio, el recurso administrativo o gubernativo aporta al administrado el medio legal directo para defensa de sus derechos.⁴³ Andrés Serra Rojas asegura que "es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal"⁴⁴ y el profesor Gabino Fraga asevera que son medios directos que establece la ley para proteger los derechos de los particulares, se pueden clasificar remedios, recursos y acciones jurisdiccionales.⁴⁵ Como quiera que sea el recuso administrativo tendrá como peso y valor el que sirva como un medio de restauración de la ley.

2.2. El objeto del recurso. Una perspectiva del particular.

Se ha señalado en concreto que el recurso administrativo es importante por dos razones: por ser medio de control de los actos de la autoridad y como medio de impugnación para los particulares. Sin embargo dado por las varias razones de su importancia podría darse el caso de que no se logre distinguir el principal objeto del recurso administrativo y basta reproducir las opiniones de los autores para percatarse de las posturas de unos y de otros. Por ejemplo el profesor Acosta Romero, sin más, establece como objeto fundamental del recurso administrativo el control de la autoridad para que se ajuste a la ley.⁴⁶ Jorge Escola, con un estudio más amplio y sustentado, comparte la misma opinión. Hay quienes también para evitar polémicas señalan, como es el caso de Manuel J. Sarmiento, que es un medio de control y además es una garantía de los gobernados.⁴⁷

⁴³ NAVA NEGRETTE, Alfonso, Op. Cit., p. 51.

⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p.727.

⁴⁵ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p.435.

⁴⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., p. 592.

⁴⁷ SARMINETO ACOSTA, Manuel, *Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Administrativa*, Ed. Civitas, España, 1996, p. 34.

Pareciera que el recurso administrativo tiene por objeto el anteriormente señalado, sin embargo, se trata de un medio por el que se solicita a la autoridad analice nuevamente la legalidad del acto emitido. Que si bien es cierto a resultas del propio gobernado se da un control de la autoridad, también lo es que el particular, más que eso, al ubicarse como recurrente no lo hace con la actitud del control del ente que emitió su acto, lo usa desde su perspectiva en primer instante como un medio defensa contra aquella resolución que le cause un agravio. ¿Alguna vez se ha oído hablar en la práctica administrativa de algún gobernado que en pro de una efectiva y cabal función del gobierno, interpondrá un recurso administrativo y así contribuir al control y por tanto al mantenimiento insoluto del quehacer de la Administración Pública?

Es mediante el recurso administrativo a expensas del gobernado y como derivación toral que se logra este control, que dicho sea de paso resulta ser débil e inseguro por el hecho de que es el particular el único quien pudo hacer efectivo el control y que por razones de desconocimiento, falta de recursos económicos o desidia, podría dejarlo de hacer valer, quedando ya un acto de la autoridad fuera de los límites establecidos por la ley, y por tanto reduciéndose nuestra fulgurante actividad controladora a una permisividad de un actuar libre a la administración pública.

El recurso administrativo considerado por el particular como su "medio de defensa", tendrá como objeto inmediato el que la autoridad examine nuevamente un acto dictado por ella, que el particular considera lascivo a sus intereses. Autores como Rafael Bielsa, pretendiendo ser exhaustivos, incluyen como objetivos básicos, el que el recurso importa una autolimitación de atribuciones discrecionales, es una forma de control jurisdiccional sobre la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actividad administrativa y centraliza el control administrativo sobre los órganos descentralizados.⁴⁸

2.3. Elementos del recurso administrativo.

En la doctrina administrativa moderna se ha establecido comúnmente una distinción en los elementos que conforman el recurso administrativo. La clasificación obedece a los elementos esenciales o constitutivos y los llamados secundarios. Autores como Alfonso Nava, prefieren llamar a estos últimos "de su naturaleza" o "carácter". Los elementos esenciales serán aquellos sustanciales que necesariamente deban cumplirse para la existencia del recurso y por tanto su procedencia. Los secundarios, por el contrario, no serán requisito para la existencia del mismo.

2.3.1 Elementos esenciales del recuso administrativo.

Que el recurso administrativo se encuentre contemplado en el ordenamiento legal correspondiente.

El recurso administrativo para que proceda, desde luego primero tendrá que estar considerado en un ordenamiento legal. La importancia de estar previsto es porque así se refuerza el Estado de Derecho, al respetarle al gobernado el principio de legalidad. Es patente su derecho a la instancia.

Cuando se incorpora la mención al ordenamiento, materialmente hablando, resulta un "elemento-fuente de donde dimanar los demás y termina así toda

⁴⁸ Véase ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos*, Porrúa, México 1996, p. 62

incertidumbre jurídica surgida respecto ellos"⁴⁹ Resulta ser, entonces la base para que el gobernado tenga derecho a la instancia y manifestar su disconformidad con un acto o resolución administrativa y, además, se logra la certeza jurídica de que la autoridad lo hará de su conocimiento.

La justificación de que el recurso esté contemplado en un ordenamiento jurídico no termina ahí. Además, la posibilidad de que exista el procedimiento para substanciarlo, el cual habrá de seguir la autoridad basándose en el principio de legalidad. De estar ausente el recurso en el ordenamiento, daría lugar a que la autoridad admita o no la instancia, a contestar o no el escrito en que se interpone, no estaría obligada a la valoración de pruebas y de los agravios del particular mediante un procedimiento y tampoco lo estaría para emitir una resolución. De manera que se daría margen a la discrecionalidad en favor de la autoridad.

La práctica de los recursos administrativos, llevó a que se resolviera si un recurso establecido en un reglamento era procedente o no y si por tanto podría afectar el desarrollo del posterior juicio de nulidad. La controversia doctrinal se ventiló a la luz de los tribunales, fueron en tesis jurisprudenciales en donde se plasmaron opiniones diversas al respecto, pero que finalmente resultan concluyentes en un sentido:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. Los recursos administrativos que constituyen la excepción al principio de definitividad del juicio de amparo, deben estar establecidos en leyes en

⁴⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p. 52.

sentido formal y no en reglamentos. Lo anterior es así, pues la potestad reglamentaria conferida al titular del ejecutivo, derivada del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, es para mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes y así dicte las normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, que tienen las mismas características de las normas legales, pero con la limitación natural de que dichas normas reglamentarias no otorguen mayores alcances o impongan distintas limitantes que la propia Ley que reglamenta, como es el caso de crear un recurso administrativo cuando la Ley respectiva nada previene al respecto, por lo que no habrá recurso administrativo sin Ley que lo autorice.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 981/90. Sabritas, S. A. de C. V. 26 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES. La sala responsable sobreeseyó el juicio de nulidad en atención a que la actora no agotó el recurso administrativo establecido en los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

artículos 266 y siguientes, del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a pesar de que dicho recurso no se encuentra prevista en la ley que reglamenta (Ley Federal del trabajo), sino únicamente en el mencionado reglamento. Con ese proceder, la sala responsable, no sólo impide que el afectado con el acto administrativo, pueda hacer valer el juicio de nulidad, que es un medio de defensa previsto en una ley de mayor jerarquía que el reglamento, como lo es el Código Fiscal de la Federación, sino que también transgrede, en perjuicio de la ahora quejosa, el artículo 202, fracciones IV y VI, del propio ordenamiento, así como el numeral 23 de su ley orgánica, pues de la interpretación armónica de ambos, se desprende que, para que el agotamiento del recurso sea obligatorio, es condición indispensable que el mismo debe estar establecido en una ley, tomando este concepto en su sentido formal y material y no únicamente en un reglamento de ejecución.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1473/88. Cárdigan, S.A. de C.V. 28 de septiembre de 1988. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: María Guadalupe Saucedo Zavala.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 23, FRACCION VI, DE LA LEY

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y 202, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Al exigir el legislador, en la fracción IV del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, que el juicio de nulidad debe ser sobreesido por improcedente, en virtud de que no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes o porque no se interpuso algún recurso, según la fracción VI, debe entenderse que se refiere a aquellos medios de defensa o recursos administrativos establecidos en leyes en sentido formal, es decir, la expresión: "en los términos de las leyes", ha de interpretarse estrictamente: actos jurídicos generales y abstractos emitido por el Congreso de la Unión, ya que sólo puede ser obligatoria la interposición de un recurso si éste se encuentra previsto en una ley formal, pero no en un reglamento de ejecución, que son los que tienen como finalidad detallar y aclarar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y que el titular del Poder Ejecutivo emite con fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Carta Magna, pues si la ley formal no previene un recurso administrativo, el reglamento que se expida para detallarla no puede establecerlo y si lo establece, debe entenderse como opcional, para el afectado, ya que de otra suerte implicaría la creación de medios de defensa no instituidos por la ley que se reglamenta, restringiéndose indebidamente, los medios de impugnación que otorgan otros ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, como lo es, en nuestro caso, el Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE COMPETENCIA

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 1473/88. Cárdigan, S.A. de C.V. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

No solamente en la práctica administrativa se ha dado este caso, otro y muy común, es cuando los particulares interponen un recurso administrativo que no está previsto en ordenamiento alguno. La corte emitió jurisprudencia dando respuesta de la siguiente forma:

RECONSIDERACIÓN. Cuando la reconsideración no está establecida expresamente por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo y puede desecharse de plano, pero cuando es interpuesta dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y es sustanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto de carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Jurisprudencia, poder Judicial de la Federación, Tesis de Ejecutorias 1917-1975, Tercera Parte II, Segunda Sala, p. 833.

Que exista una resolución o acto administrativo.

La existencia de una resolución o acto administrativo emitida por la Autoridad, será la base para que el gobernado interponga un recurso administrativo, y es partir del interés jurídico del gobernado cuando se, promueva el medio de impugnación. Este segundo elemento se desprende como un presupuesto material, razón por la que una simple observación de un funcionario no será procedente, además que por su naturaleza no afecta el interés jurídico.⁵⁰

El acto o resolución administrativa no requiere de la pura existencia para ser impugnado; tendría que cubrir ciertas características para que sea considerado como acto impugnable para el particular. Como características de las resoluciones de la administración pública, Emilio Margáin señala cinco: que sea definitiva, que sea personal y concreta, que conste por escrito, que sea nueva y que cause un agravio.⁵¹

- Definitiva

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación con la primera característica, podemos señalar que en nuestro sistema jurídico reviste especial importancia, por ser un principio base en los procesos jurisdiccionales. En materia administrativa, habremos de entender

⁵⁰ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Op. Cit., p. 81

⁵¹ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 57.

que un acto o resolución es definitivo cuando se han agotado los ejercicios anteriores e ineludibles que la ley que rige el acto establece para impugnarlo de la misma autoridad que lo emitió, ya sea en su modalidad de superior jerárquico, sea la misma autoridad quien lo emite o en su defecto una comisión o dependencia especial; es decir, siempre será la misma autoridad administrativa para ante los órganos que para el efecto indique el ordenamiento jurídico.

- Personal

Respecto de la segunda característica, cabe decir que cuando la administración pública emite un acto o resolución, generalmente están presentes dos sujetos: el activo y el pasivo, entendiéndose por aquél al órgano administrativo que crea el acto, y por éste a aquellos a quienes va dirigido, que a su vez pueden ser un sujeto o una persona moral.

Para poder ser impugnabile el acto de la autoridad, tendrá que ser concreto y personal. "El recurso administrativo no procede contra resoluciones impersonales en virtud de que una resolución de este tipo no puede deparar perjuicios inmediatos o concreto sino hasta su aplicación, que es cuando con apoyo de ella se expide una resolución a cargo de determinado particular. Si la resolución impersonal, general y abstracta causa por su sola expedición perjuicios inmediatos o irreparables, procede en su contra el juicio de garantías."⁵²

- Que conste por escrito.

Una tercera característica que deberá tener el acto o resolución administrativa es que sea por escrito. En últimos tiempos la doctrina ha

⁵² Ibidem., p. 58.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

considerado una excepción que al respecto se haría valer con la negativa ficta. Emilio Margáin es el principal autor que hacer referencia a tal situación, y señala que es posible que se interponga el recurso administrativo en contra del silencio administrativo en lagunas de las distintas causas e hipótesis de procedencia establecidas en el propio ordenamiento. Sostiene su consideración en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual indica que las instancias o peticiones formuladas a la autoridad fiscal deberán resolverse en un plazo de tres meses, de no darse la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e imponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo. El mismo autor refuerza su opinión con base en el artículo 123-III del mismo ordenamiento, al indicar que al escrito en que se interponga el recuso habrá que acompañar la constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando se trate de una negativa ficta; lo que da pie a que cuando exista el silencio administrativo se entiende que la autoridad resuelve negativamente y puede interponerse el recurso sin la necesidad de presentar el acto de notificación de la resolución administrativo materia de impugnación.

Apegados a la opinión de Paz López, con base en la opinión de la Suprema Corte, siendo la propia autoridad la que originó el silencio administrativo es la que, sobre dicho silencio administrativo, propicia dejar las peticiones del particular indefinidamente.⁵³

- Que sea nueva.

La cuarta característica, sin presentar mayor complicación, hace referencia a que el acto o resolución sea nuevo, y se refiere a que en lo que en ellas e

⁵³ El autor cita el amparo directo 1110/80. PAZ LÓPEZ, Alejandro y MESTA GUERRA, José. *El Recurso de Revocación en Materia Fiscal*, México, ISEF, 2001, p 66.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resuelva no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona.⁵⁴

- Que cause un agravio

Una quinta y última característica, es el que se cause un agravio con la resolución o acto de la administración pública.⁵⁵ Para poder ser impugnada la resolución o acto deberá causar una afectación a los derechos o intereses de una persona. Esa afectación, que se traduce en un perjuicio, deberá recaer en bienes y objetos que estén tutelados jurídicamente hablando. De manera que no entran en esta categoría aquellos "entes ideales, considerados como meras suposiciones del individuo producto de una elaboración meramente subjetiva, son indiferentes al derecho.⁵⁶ El perjuicio deberá de ser real, susceptible de apreciación objetiva.

La afectación al interés jurídico, se entiendo en un sentido dual, por un lado puede presentarse que por el propio acto administrativo se incida ilegalmente en persona o esfera jurídica del gobernado y por otro el que no se le respete su "derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento por el que se formó el acto de autoridad se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa, es decir en cuestiones de fondo y forma.⁵⁷ Ya sea que el perjuicio sea en uno u otro sentido, o en ambos, hay autores que consideran que el perjuicio puede incidir en un interés jurídico directo o indirecto. El legislador, imputa una responsabilidad a quien origina el crédito fiscal y, en su caso, a los terceros, por tanto es forzoso concluir que cuando la acción

⁵⁴ MARGAIN MANAU TOU, Emilio, Op. Cit., p. 61

⁵⁵ Es de advertirse que otros autores lo consideran como un elemento del recurso administrativo y no propiamente como una característica que deberá presentar la resolución o acto administrativo para ser impugnado

⁵⁶ BURGUA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1997, p. 273.

⁵⁷ SANCHEZ PICHARDO, *Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, Ed. Porrúa, México, p. 104.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del fisco lesione derechos de estos últimos ellos también pueden agotar los recursos existente.⁵⁸ La afirmación que realiza el multicitado Emilio Margáin la termina por sostener con el artículo 122-II, indicando éste último que el recurso administrativo se tramitará mediante la interposición de un escrito en el que se precisarán los agravios que cause el acto impugnado; sin duda el artículo a que se hace referencia para reforzar el razonamiento poco vale para los fines que se pretenden aclarar.

Que exista autoridad administrativa ante quien se interponga el recurso, que deba tramitarlo y resolverlo.

Doctrinalmente se aduce como elemento esencial del recurso administrativo la existencia de una autoridad ante la cual se interponga, se substancie y resuelva el recurso administrativo. Para este efecto, por ser lo suficientemente aceptados y sin haber factor alguno de controversia, es propio suscribir la opinión que al respecto ya manifestaron los mismos autores, en el sentido de que dada la naturaleza intrínseca del recurso administrativo, es la propia autoridad administrativa la que se encargará de tramitarlo y resolverlo, autoridad que deberá ser competente para ello de acuerdo al ordenamiento jurídico que para tal efecto lo señale.

Será de igual forma el ordenamiento legal, que indique al particular ante cual de las unidades administrativas de la autoridad se habrá de presentar el escrito de interposición. Lo que nos da como posibilidad que el recurso se presente ante la misma unidad de la autoridad que emitió el acto, ante una distinta -generalmente un superior jerárquico-, o inclusive se crean organismos especiales para realizar esta función revisora.

⁵⁸ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, Op. Cit., p. 58

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estará pues, sujeto a las determinaciones del cuerpo legal, que habrá de especificar ante cual unidad administrativa habrá de interponerse; sin dejar pasar por alto que aunque fueran distintas las unidades, en relación al que lo emitió y la que lo revisa, siempre deberán ser dependencia o parte de una sola autoridad administrativa.

Otra eventualidad que podría presentarse es el hecho de que el legislador omita ante que autoridad debe hacerse valer. Emilio Margáin indica que de presentarse el caso deberá hacerse valer ante el titular de la dependencia correspondiente, "quien determinará al funcionario que deba conocer y resolver el recurso, siempre que la facultad sea delegable en los términos del reglamento interior de dicha dependencia."⁵⁹

Finalmente es conveniente aclarar que en el campo doctrinario hay autores que estructuran que estructuran dentro de los elementos para la constitución del recurso, la obligación por parte de la autoridad administrativa de emitir una resolución. Sin embargo, que este carácter debiera incluirse como elemento del mismo apartado en comento, dado que la obligación de resolverlo es una consecuencia de la obligación de tramitarlo.

2.3.2 Elementos secundarios del recurso administrativo.

Plazo para interponer el recurso

De trascendencia resulta el plazo que se fija, dado que será el parámetro que la ley establece para la participación de la autoridad en la revaloración y nuevo examen del acto o resolución. El plazo, no obstante, se computa para el gobernado y es el espacio de tiempo para que realice los actos

⁵⁹ *Ibidem.* p. 62.

procedimentales exigidos por la ley, en esta caso la presentación del escrito, de lo contrario se da por consentido el acto que se pretendía reclamar y provoca efectos de ejecutabilidad en su contra.

En la prosecución de una sistematización del plazo para la presentación del escrito de recurso en materia administrativa, el profesor Nava Negrete establece la siguiente clasificación: ordinario o común: establecido en forma general para el administrado o causante, y extraordinario o especial: fijado de modo excepcional para los casos en que las circunstancias lo ameriten.⁶⁰

No habremos de olvidar que "para la determinación del cómputo del plazo legal de interposición debe tenerse en cuenta lo que al efecto establezca la legislación aplicable sobre los días que se determinan como inhábiles, a lo cual habrá de ajustarse la autoridad para fundamentar su desechamiento si es que el recurso es presentado fuera de término."⁶¹

Requisitos de forma que deben incluirse en el escrito

Las formalidades se habrán de incluir el escrito en que se interpone el recurso administrativo, se traducen generalmente en los requisitos que éste debe contener. Se expresarán el nombre del recurso que se interpone, datos del recurrente como es el nombre o denominación social, domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados; autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción, el acto que se impugna, autoridad responsable que emitió el acto, exposición de antecedentes o hechos, los agravios que cause al acto que se pretende impugnar, las pruebas y hechos, preceptos legales violados, firmado; documentos que habrán de anexarse

⁶⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso, Op. Cit., p. 98.

⁶¹ SÁNCHEZ PICHARDO, Op. Cit., p. 106.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como son los que acreditan personalidad, documento en que conste el acto impugnado, constancia de notificación, entre otros.

Que exista un procedimiento para la tramitación del recurso.

La sola existencia del recurso administrativo en la ley no basta, deberá de traer consigo un procedimiento que le dé cause a la substanciación del mismo, de lo contrario estaríamos, como varias veces se ha comentado, a merced de actos discrecionales, arbitrarios y al margen del marco legal.

El reconocido jurista Jesús González Pérez ilustra lo anterior al afirmar que el recurso administrativo "determina el nacimiento de un procedimiento administrativo"; contemplado como una combinación de actos, de tal modo que están concatenados entre sí, el procedimiento será el "cause formal de la función administrativa y por tanto requisito formal del acto que decida y resuelva"⁶²

La regulación del procedimiento en la norma, brinda la presencia de la garantía de audiencia y legalidad establecidas en el artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fijación del procedimiento para la tramitación del recurso llevará en sí requisitos formales que ha de cumplir el recurrente y actos que la autoridad debe observar: la característica esencial de este procedimiento será la oficialidad, dado que es la propia autoridad, la que insta las actuaciones, la que mueve el procedimiento hasta llegar a dictar la resolución que pone fin.

⁶² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Los Recursos Administrativos*, España, Boletín Oficial del Estado, 1969 p. 95.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, hay que advertir que en la legislación mexicana no existe un procedimiento para substanciarlo.

2.4. Efectos del recurso administrativo.

2.4.1. Efectos de la presentación del recurso administrativo.

Una vez ubicados los requisitos y formalidades con las cuales habrá de contar el escrito del recurso administrativo, devienen como cuestionamientos obvios los relativos a su presentación ante la autoridad competente. En la doctrina administrativa es posible resaltar que dado la existencia de éste se presentan efectos legales, a decir verdad, en el mundo del derecho como en cualquier otra materia el hacer o no hacer trae consigo efectos respectivos. Los recursos administrativos, sin excepción a esta norma, hacen patente sus efectos especialmente en la interposición del escrito de dicho medio de impugnación y en la resolución del propio.

Al ubicarse en los efectos del recurso, la presentación del escrito de interposición, se da lugar a que se produzcan o puedan producirse resultados que se centran especialmente en la autoridad administrativa quien lo resuelve y en el acto administrativo objeto de la impugnación.

No obstante las consecuencias legales que se lleguen a presentar ante el órgano administrativo o ante el acto administrativo, la mera presentación del recurso administrativo comienza por surtir sus efectos sobre los plazos que en el procedimiento se instauran. La interrupción de los plazos habrá que tomarla en dos sentidos: por un lado, interpuesto el recurso administrativo se interrumpe el plazo que establece la ley para poder recurrir el acto administrativo, y por el otro lado, no corre el plazo para deducir una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impugnación ulterior, esto quiere decir que en ocasiones es necesario un presupuesto para poder hacer una futura impugnación y dicho presupuesto suele ser la interposición del recurso administrativo; así, una vez presentado el recurso y durante su tramitación no corre el plazo para deducir la impugnación de que es requisito previo.

Ya sea en un sentido o en otro, en ambas es factible que se presente el hecho de que el recurso se interponga a ante un órgano administrativo que no sea competente para conocer de él. A este respecto la doctrina da respuestas de acuerdo a la legislación del país de que se trate.

Dos posturas que se contraponen entre sí, son la española y la argentina. Héctor Jorge Escola en su Tratado de Recursos Administrativos, asume la posición que independientemente de la autoridad ante la cual se interpone el recurso administrativo los plazos han de interrumpirse. Escola explica lo anterior al plantear que si el órgano ante el cual se interpuso el recurso es incompetente para conocerlos "corresponden al mismo ministerio o secretaría de estado, las actuaciones del recurso iniciado, se radicarán de oficio ante el órgano competente, para su prosecución sin necesidad de que tenga lugar un nuevo planteamiento...". Ahora, si ambos órganos no pertenecieran a la misma jurisdicción ministerial, la presentación del recurso ante el órgano incompetente "dará lugar a una declaración de incompetencia, que obligará a un nuevo planteamiento, corriendo nuevamente el plazo de interposición desde la fecha de notificación de la resolución que declaró dicha incompetencia, como un nuevo término total"⁶³

No haciendo suya esta opinión la doctrina española, en múltiples sentencias ha manifestado que si el recurso administrativo interpuesto no es admisible, la interposición no interrumpe el plazo para deducir la impugnación ulterior.

⁶³ ESCOLA, Hector Jorge, Op. Cit., p. 336.

González Pérez ilustra la afirmación con diversas sentencias que en su totalidad mantienen el criterio de que si el interesado sigue una vía o cause procesal inadecuado no se interrumpirá el término que fijan las leyes para el ejercicio del recurso que debió ejercitar, a no ser que el interesado fuera inducido al error por la propia Administración.⁶⁴

En la doctrina mexicana este tema es poco abundado, Armienta Hernández, quien es el único quien opina al respecto, estima que el "escrito del recurso ante autoridad incompetente interrumpe el plazo concedido por la ley para deducirlo, siempre y cuando la ausencia de competencia sea en razón de grado o de cuantía y no de materia, por tener esta última naturaleza improrrogable"⁶⁵

Esbozado un preliminar efecto de la interposición del escrito del recurso administrativo se presenta el efecto respecto a las facultades del órgano que interviene. Ante la presentación del recurso, la autoridad administrativa puede admitirlo o rechazarlo, supóngase que efectivamente tiene la competencia para conocer la impugnación, y así, en ejercicio de sus facultades efectúa la nueva revisión de la resolución. González Pérez indica que la interposición provoca un efecto "amplificador" de las potestades de revisión de los actos administrativos, el calificativo "amplificador" pudiera llevar a la falsa reflexión de que la propia facultad de revisión de la autoridad se da por el simple efecto de presentar el recurso, no obstante hay que indicar que la facultad no nace *per se*, si no a razón de que ya es previamente que la ley le confiere esa competencia al órgano. Sin embargo, dicha facultad no podrá ser parte de un ejercicio cotidiano del órgano, a menos cuando así se lo solicite el particular.

⁶⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p. 141.

⁶⁵ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Op. Cit., p. 104.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Escola plantea que la administración, una vez emitido el acto, no goza de la potestad de revisar los actos, salvo cuando se trata de enmendar errores materiales o de anular actos manifiestamente contrarios a derecho. No obstante la facultad de oficio que pudiera llegar a tener la Autoridad, la doctrina precisa que cuando el acto administrativo es declarativo de derechos, a favor del gobernado las facultades de revisión quedan limitadas a los procedimientos formales que el ordenamiento arbitra y por el contrario, cuando se trata de actos que no han conferido derechos a los destinatarios, si no más bien han irrogado cargas u obligaciones, los límites a la facultad de revisión desaparecen y la administración recobra facultades íntegras.⁶⁶

El efecto de la interposición del recurso en la Administración Pública es el ejercer ampliamente sus potestades de revisión y en consecuencia pronunciarse acerca de la reforma del acto, siempre que concurren los motivos para ello.⁶⁷

Otro efecto, el más importante, de la interposición del recurso administrativo, se bifurca en razón de la suspensión y la no suspensión del acto o resolución de la autoridad. En principio, es ampliamente reconocido que el principal efecto de la presentación del recurso administrativo es la no suspensión del propio acto. La carencia de la suspensión responde a que todo acto administrativo se presume legítimo. Al respecto Garrido Falla señala que "el acto administrativo como emanado de uno de los poderes jurídicos del Estado, aparece, ante todo, como un acto obligatorio cuyos efectos vinculan igualmente a los administrados y a la propia administración... de aquí que haya podido enunciarse el principio de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, que determinan que, como regla, los actos administrativos se tengan por válidos y productores de natural eficacia

⁶⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p. 131.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 139.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurídica, en tanto un interesado no demuestre su invalidez ante la jurisdicción u organismo competente.⁶⁸

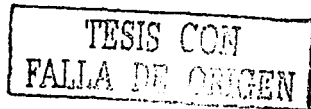
El multicitado González Pérez afirma que "en realidad, la razón de ser del mismo, del principio de no suspensión, no es otra que la especial naturaleza de los fines de la Administración, cuya realización no puede quedar interrumpida por la simple interposición de un recurso."⁶⁹ Por ello que los actos administrativos, en virtud del privilegio de la decisión ejecutiva, estén investidos de una presunción de legitimidad que no se destruye con la simple impugnación, sino que exige una declaración formal de que aquella presunción no existe.

No obstante los argumentos de sobra justificados que se esgrimen, no dejan de versar única y exclusivamente en un factor presuncional, de manera tal que el acto administrativo nunca estará exento de la posibilidad de también ser injusto en contra del gobernado. Entendiendo que la suspensión implica que la ejecutividad del acto administrativo que se recurre sea dejada provisionalmente sin efecto hasta que sea emitida la resolución que ponga fin al procedimiento instado por el recurrente; es razón por demás suficiente para que doctrinalmente se hable de tres excepciones a la no suspensión del acto administrativo con su interposición, a saber:

- Que la suspensión esté señalada expresamente en el ordenamiento legal, no como principio general, sino en meras excepciones.

⁶⁸ Véase ESCOLA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 339.

⁶⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p. 134.



- Que la suspensión se decrete por la autoridad, posterior a que fueron cumplidas ciertas condiciones, especialmente del gobernado.
- Por el hecho de no estar en la ley.

Las dos últimas particularmente se dan en la legislación extranjera, razón por la que no se abunda en ellas en este apartado.

Por lo que hace a que la suspensión se encuentre expresa en el mandato legal, se deberá saber siempre que será prevista en forma expresa y concreta, serán en situaciones claramente prefijadas.

No sería raro el hecho de que se llegara a presentar un recurso administrativo y que se solicite la suspensión del acto administrativo objeto de la impugnación y además que en las disposiciones legales vigentes no se considera la suspensión de la ejecución. Escola encuentra explicación al indicar que "a pesar de la carencia de normas legales, la administración publica puede ordenar la suspensión, ya que ésta se basa en el principio jurídico inexcusable, como es el de procurar que los administrados no sufran en perjuicio indebido o innecesario".⁷⁰

Para que la autoridad decrete la suspensión, es necesario que se cumplan con ciertos requisitos:

- Que el recurso sea procedente.
- Que lo solicite el recurrente o el interesado. Escola entiende por los "interesados" a quienes tienen un interés legítimo en el

⁷⁰ ESCOLA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 345.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimiento, confesando que en la práctica es de difícil concreción y en casos especiales.

- Que el órgano que ha de decidir la suspensión tenga la competencia.
- Que expresamente lo establezca la disposición.
- Que la ejecución cause un perjuicio. En este caso habrá que diferenciar que se pueden presentar perjuicios de imposible reparación o valoración económica, de difícil reparación o valoración económica, o perjuicios que sí pueden repararse o valorarse económicamente. En cualquiera de los tres casos se puede presentar la suspensión de la ejecución. No habrá que olvidar que cuando es susceptible de valoración económica se tomará en cuenta, para que proceda la suspensión, que la reparación sea mucho más gravosa que la no ejecución y que se presuma la insolvencia de la entidad que en su oportunidad debería indemnizar. La suspensión, en tratándose de perjuicios que causen daños susceptibles de valoración económica, pueden ser negados por la administración si así lo imponen evidentes exigencias de interés público debidamente calificado. En estos casos cuando el recurso en trámite concluyera por la modificación, anulación o nulidad del acto ejecutado, la administración deberá facilitar o posibilitar la oportuna compensación o indemnización de los administrados.⁷¹
- Que se otorgue la garantía en este caso para decretarse la suspensión, se exige al administrado que garantice el cumplimiento de la obligación que la realización del acto hubiera implicado.

El procedimiento por medio del cual se solicite la suspensión habrá de caracterizarse especialmente porque no sea un procedimiento complejo, es

⁷¹ Ibidem, p. 343.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

decir, pudiéramos hablar de un trámite sencillo y rápido con independencia al procedimiento principal, sería, como lo llama González Pérez, un procedimiento administrativo incidental.⁷²

La petición de la suspensión se presentará por escrito ante la autoridad en que puede presentar el escrito de interposición del recurso, podrá solicitarse durante la tramitación del recurso, sin embargo, lo más conveniente es hacerlo en el escrito de interposición del medio de impugnación.

En relación con el momento en el cual opera la suspensión, ésta se condiciona al otorgamiento previo de la garantía del interés fiscal, por lo que no sería suficiente que se presentara el recurso para que se pudiera suspender la ejecución del acto reclamado.

Finalmente, los efectos que surta la suspensión de la ejecución serán durante el tiempo en que se tramite el recurso, por lo tanto "una vez resuelto, si la resolución es desestimatoria, desaparece el obstáculo que se oponía a la ejecución..."⁷³

2.4.2. Desarrollo del recurso administrativo.

El desarrollo del procedimiento mediante el cual se resuelva el recurso administrativo, desde luego, después de ser interpuesto el escrito por el recurrente, será de oficio. Es la autoridad encargada de resolver quien se encarga de la impulsión del procedimiento. Doctrinalmente se consideran tres aspectos que la autoridad ha de respetar para así cumplir con la garantía del debido proceso, el primero es relativo a los informes que proporcione al

⁷² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p. 137.

⁷³ Ibidem, p. 139.



sujeto administrador, el segundo las pruebas y finalmente la audiencia. En México la legislación y la doctrina no se han ocupado ampliamente del tema, de hecho el desarrollo del procedimiento para resolver el recurso no está regulado.

González Pérez sugiere que sean los artículos 46 al 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los numerales que se apliquen como alternativa para el caso de México, solución que legalmente se puede prever en el artículo 12 del mismo cuerpo legal.

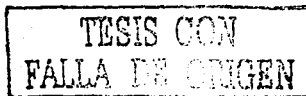
Así pues, y siguiendo el esquema doctrinal, la primera etapa que se considera en el desarrollo del procedimiento es el de la producción de informes.

Los informes son "las constancias que expiden los órganos administrativos y otras personas jurídicas de existencia visible, sobre la base de documentos, registros, experiencias, exámenes, etc.; que obran en su poder o practican sobre determinados puntos o cuestiones que le son requeridos especialmente."⁷⁴

Los informes pueden ser de dos tipos: los imperativos y los facultativos. Entendiéndose por los primeros aquellos que han de cumplirse necesariamente, y los facultativos son los informes que el gobernado puede cumplir o no.

En la legislación mexicana, artículo 53 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se pronuncia que cuando algún ordenamiento jurídico lo determine se solicitaran los informes u opiniones necesarias para resolver el

⁷⁴ ESCOLA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 300.



asunto; el artículo 54 del propio ordenamiento también hace referencia a que los informes pueden ser obligatorios o facultativos.

Hay que tomar en cuenta que los informes de la autoridad solo se solicitarán cuando se juzguen absolutamente necesarios para resolver.

Los informes constituyen un antecedente que la autoridad administrativa deberá tomar en cuenta al dictar la resolución del recurso.

Las pruebas son la segunda etapa que habrá de considerarse para la emisión de la resolución, pues será con el propósito de garantizar el derecho del administrado a defenderse y lograr una mayor racionalización y eficacia de los trámites del administrado.

En el desarrollo del trámite para la resolución del recurso, se deberá abrir el periodo probatorio por alguna de las dos razones siguientes: cuando así lo solicite el particular y cuando la administración pública lo crea necesario para aclarar los hechos alegados.

La normatividad mexicana, no hace referencia alguna al periodo probatorio que se pudiera abrir. De hecho, solo hace alusión al requisito que debe cumplir el interesado de anexar a su escrito de impugnación las pruebas que tengan relación inmediata y directa con el acto impugnado.

Este requisito es de suma importancia por el hecho de que es el momento en que deben de considerarse las pruebas como ofrecidas; en su defecto la autoridad tendrá la facultad de requerirlas y de no cumplirse, termina por considerarse no ofrecidas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Vale la pena señalar que Alfonso Nava Negrete, Gabino Fraga y Antonio Carrillo Flores, recatan añejos esfuerzos, pero no por eso sin vigencia, que en el año de 1936 se hicieron patentes en el Congreso del Instituto Nacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia. En este congreso se presentó un informe por Gascón y Morín en el cual se sintetizan las propuestas de los delegados participantes, entre otras destacan la relativa en los rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo, cuyo quebrantamiento daría lugar a proponer la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quienes la intrigan.⁷⁵ De entre los seis puntos que se manifestaron destaca el principio de audiencia de las partes, éste, es pues la base de donde parte la doctrina extranjera para que no se prescindan de las audiencias de los intereses en la etapa impugnativa. En México la audiencia ni a nivel doctrinal y ni legal se presenta.

Sin ningún afán de una idea enteramente estudiada y como posible proposición, basado en el concepto de que ninguna resolución habrá de dictarse sin haber oído previamente al interesado, se considera que se presente la audiencia en cualquier etapa del procedimiento del recurso para que se alegue lo que se crea oportuno o en su defecto inmediatamente antes que se dicte la resolución del recurso, ambas bajo la condición que se prescindirá de la audiencia cuando el administrado adujera la falta de algún motivo novedoso que justifique su proposición y que pudiera llegar a tener injerencia en la resolución del recurso, de manara que la audiencia se dará solo como fundamento de una "efectiva participación útil en el litigio."

El que el interesado recurra a la audiencia solo por motivos que justifiquen la aportación de nuevos elementos, únicamente se dará cuando con anterioridad el órgano resolutor emita constancias que obrarán

⁷⁵ CARRILLO FLORES, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000. p. 88

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

posteriormente en le expediente administrativo, de las cuales el recurrente, incluso los interesados, podrán tener la oportunidad de conocer para que efectúen las alegaciones que consideren convenientes en defensa de sus pretensiones. Por lo tanto, si fuera el caso, efectivamente ahora el gobernado pondrá a disposición de la autoridad los elemento nuevos y suficientes para que sean tomados en la resolución y para que así constituyan, como se mencionó, elementos para su defensa.

Esta facultad, que la tiene ya sea el recurrente o interesados, de conocer las constancias u actuaciones que emita la autoridad en atingencia con el recurso en trámite, lo llama Escola como "vista de las actuaciones administrativas" dichas vistas tendrán que ser sobre la totalidad de las actuaciones y tendrán que ser antes de dictarse la resolución del recurso, de manera que no se podrán efectuar más actuaciones por las autoridades, posteriores a la vista y que eso implicará que para no dejar en indefensión al gobernado se necesitará nuevamente que formular la vista por el propio gobernado.

Por último, cabría destacar que la falta de la vista, no siempre propiciará, según el caso, falta de alegatos y sin éstos la audiencia daría la invalidez de las actuaciones y como consecuencia la resolución dictada en esas condiciones.

2.4.3. Efectos de la resolución del recurso administrativo.

La autoridad administrativa una vez que ha admitido el recurso, está obligada a examinar y a emitir el acto jurídico por medio del cual decide sobre la ilegalidad o legalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La resolución deberá dictarse y notificarse dentro de un tiempo que no deba de exceder de los cuatro meses, según lo estima el artículo 17 de la Ley federal de Procedimiento Administrativo. Por lo que hace al Código Fiscal, este alude a que la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha de la interposición del recurso, y agrega que el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

La autoridad tendrá el deber de fundar el acto que emita, Sánchez Pichardo en su obra "Los Medios de Impugnación en materia Administrativa" dispone para el análisis de tal efecto, los artículos 132 y 92 del Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respectivamente. En ambos se indica que la resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará el examen de dicho punto. No obstante lo anterior, se explica que no porque uno de los agravios sea procedente, se deberá por eso dejar ya sin efecto la resolución impugnada o parte de ella, de hecho se considera que cuando no se analizan todos los agravios que esgrime el particular en su escrito, puede dejársele en estado de indefensión, ya que se dejaría sin efecto el acto recurrido, en virtud del estudio de tan solo uno de sus agravios, lo que supondría que pudiera emitirse otra resolución que afecte nuevamente a sus intereses.

Los numerales en el análisis también refieren a la posibilidad de que el gobernado en su escrito no señale los suficientes agravios; en este caso la ley faculta a la autoridad para que pueda revocar los actos administrativos siempre y cuando se advierta una ilegalidad manifiesta, en estos casos, la propia ley advierte, que se deberán fundar cuidadosamente los motivos por los que se consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No obstante, en el párrafo tercero del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación y en el párrafo primero del artículo 93 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se señala que "no se podrán revisar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente".

De manera tal que la legislación mexicana otorga la posibilidad a la autoridad de solo emitir resolución sobre solo aquellos actos que impugne el particular, incluso en aquellos en los que los agravios no logren con la argumentación jurídica expuesta, crear convicción en la autoridad respecto de la molestia del acto de autoridad siempre y cuando la ilegalidad en el acto sea patente; fuera de lo anterior la autoridad no podrá entrar al análisis del acto administrativo de aquello que no haya sido impugnado por el particular.

Es importante saber que en otras legislaciones se tiene una concepción distinta en cuanto al tratamiento que debe tener el hecho de que algún particular no haga referencia a hechos que podrían estimarse como agravios y no los manifieste.

El órgano administrativo que resuelve no solo toma en cuenta las pretensiones, además, resuelve todo el resto de cuestiones que surjan o se deriven de las actuaciones, aunque no hayan sido planteadas por el recurrente. Esta facultad de la autoridad es derivada de que en los recursos administrativos está presente el concepto de "verdad material" -el cual busca resolver la plenitud de las cuestiones, que con motivo o actuación del recurso, surjan a consideración de la administración- y de la propia finalidad del recurso administrativo. Es el mandamiento de la juridicidad de la autoridad administrativa en las peticiones de los recurrentes, en la consideración y resolución de todos aquellos aspectos que concurren al logro de ese objetivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La resolución que se dicte habrá de señalar también, todas aquellas otras cuestiones que derivan de las constancias resultantes de las actuaciones incoadas; para lo cual se exige el cumplimiento de dos requisitos básicos, que son los que legitiman la consideración de esos otros aspectos, a decir de Escola: en primer lugar que esas cuestiones resulten directamente de las actuaciones, por lo tanto no se pueden plantear cuestiones que no sean consecuencia natural, evidente y necesaria de las actuaciones del recurso; en segundo lugar, es necesario que con relación a esas cuestiones haya tenido lugar una audiencia, es decir, que el recurrente haya sido oído con respecto a esas cuestiones nuevas a considerar. De no ser así, sería una irregularidad la resolución dictada.

Dentro de toda actuación de la autoridad, en especial dentro de su quehacer resolutivo, las autoridades siempre están obligadas actuar dentro del marco de una garantía de seguridad jurídica. De manera que no es posible pensar que un acto de la autoridad mediante el cual se resuelve la situación jurídica del gobernado y por medio del cual es factible se le pueda causar molestias a su esfera jurídica, no cumpla con manifestar las razones particulares o causas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, (los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto de que se trata encuadre la hipótesis prevista en el precepto legal). En opinión de Escola, la exigencia de una motivación no implica que las resoluciones deban dictarse con sujeción a formalismos rigurosos, y cita a Garrido Falla: "por el contrario, se admite el imperio del principio antiformalista, del que resulta que las resoluciones no están sujetas a formas determinadas, bastando con que sean claras y fundadas."⁷⁶ Desde luego que no habrá que tomarse la expresión de "formalismo" como un genérico de motivación, el hecho de que la resolución del recurso

⁷⁶ Véase ESCOLA. Héctor Jorge, Op. Cit., p. 317.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo no está sujeta a formalismos no implica que la motivación por parte de la autoridad sea susceptible de una resolución "clara".

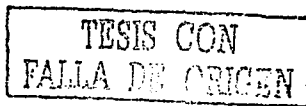
La motivación resulta, junto con la fundamentación, la causa legal del procedimiento; implica una garantía de legalidad, cuya eficacia jurídica reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema del derecho objetivo mexicano, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso.⁷⁷

No obstante que la autoridad (en quien recae la responsabilidad de emitir una resolución sobre el recurso administrativo) puede hacer valer cuestiones que no fueron planteadas por el recurrente para emitir resolución sobre el recurso administrativo, la legislación extranjera abre la posibilidad incluso para que si así fuera el caso, se dicte con la nueva resolución un acto administrativo en el que de ser necesario se vea el recurrente en una situación aun más desventajosa que la que tenía antes de promover el recurso.

Doctrinalmente conocida como la "*reformatio in pejus*", Rayo Villanova argumenta que esto no debe de ser procedente en tanto no sea permitida expresamente por la ley y en razón de que el recurso administrativo tiene como finalidad el de favorecer y no perjudicar la situación del recurrente.⁷⁸ Sin embargo, parece ser que éstos razonamiento son lo suficientemente sólidos para la doctrina alemana que pugna con elementales principios de garantía del administrado y de seguridad jurídica admitir la "*reformatio in pejus*".

⁷⁷ BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 601.

⁷⁸ Véase ESCOLA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 319.



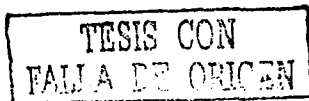
El recurso presupone la exigencia de un órgano administrativo que el órgano resolutor no puede desconocer, de hacerlo iría contra la esencia del recurso. El recurso permite que la autoridad vuelva sobre los actos para su revisión. El hecho de que se faculte a la autoridad de revisar cuestiones no planteadas por el recurrente, no faculta a la autoridad a una "*reformatio in pejus*."

Es de esperarse por parte de la autoridad una decisión estimatoria por cuestiones no planteadas en el recurso, asimismo, una resolución desestimatoria invocando cuestiones no planteadas por el particular, incluso resoluciones desestimatorias que pretendían el reconocimiento de una situación jurídica amparados también en fundamentos distintos de los invocados. "pero lo que en modo alguno puede hacer el órgano administrativo que resuelve el recurso es sustituir el acto administrativo por otro acto distinto que resulte perjudicial al recurrente.

"El límite que el acto supone a las facultades de revisión no puede ser vulneradas. El órgano dentro de ese límite, puede plantearse cuantas cuestiones considera oportunas en apoyo a la nulidad. Pero lo que no puede es sustituir el acto por otro en forma distinta a los solicitados. Podrá acceder únicamente en parte a la pretensión de reconocimiento de una situación jurídica."⁷⁹

En esta opinión en pro de la "*reformatio in pejus*" y sobre el concepto de la verdad material, Escola opina que "si planteado y desarrollado el recurso, se advierte la existencia de circunstancias o condiciones que deban ser alteradas, aunque sea en perjuicio del recurrente, a fin de alcanzar una mejor adecuación de la función administrativa al derecho, tales modificaciones deben disponerse en la resolución del recurso, puesto que sobre la pretensión de la estabilidad de la situación jurídica del recurrente, debe de

⁷⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p.153.



prevalecer la necesidad de asegurar la legitimidad de los actos de la autoridad.⁸⁰

En la doctrina administrativa los actos que den por resueltos los recursos administrativos pueden ser que se refieran solo a aspectos parciales o por el contrario pueden afectar la totalidad del acto impugnado.

En caso de que se afecte parcialmente al acto impugnado, es fácil pensar que la resolución resulta ser para el particular por un lado estimatoria y por otro desestimatoria. Como quiera que sea la resolución dejará subsistentes los elementos válidos y habrán de modificarse del acto aquellos puntos en donde su irregularidad e invalidez ha sido reconocida.

Héctor Jorge Escola complementa que la "modificación implica la anulación de esos aspectos inválidos o irregulares, pero la decisión del órgano competente no concluye allí, sino que se integra por medio del reemplazo de éstos por aquellos otros que se estiman procedentes, legítimos y regulares, integrándose así nuevamente el acto impugnado que cobra un nuevo sentido y alcance."⁸¹

De ser el caso de que la resolución afecte la totalidad del acto que se impugne, ésta, al igual que la parcial puede ser estimatoria o desestimatoria. Si fuera estimatoria se admite la invalidez o irregularidad del acto impugnado y por tanto se dispondrá la nulidad de éste, sin excluir parte alguna; del mismo modo si fuera desestimatoria la resolución, será para todas las partes del acto recurrido.

⁸⁰ ESCALA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 350.

⁸¹ Ibidem. P. 353.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al respecto la legislación mexicana, hace suya esta doctrina y la plasma en el artículo 93, párrafo segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y artículo 132, párrafo cuarto del Código Fiscal de la Federación, al indicar que la resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta, inicia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; si fuera parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente, precisa el Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, cuando las resoluciones que se determinen sobre el acto recurrido sean estimatorias y se procede a la anulación, ésta habrá de pronunciarse en razones de fondo o forma. En caso de que se aprecie la existencia de algún vicio de forma o de procedimiento, se considera que el órgano resolutor no entre al análisis de los aspectos de fondo, limitándose a ordenar a que se retrotraiga al momento en el que el vicio fue cometido. La doctrina española precisa, que el vicio de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

De ser vicio de fondo, se da lugar a que el órgano competente dicte un nuevo acto administrativo, que reemplace al que ha sido declarado nulo o anulado, fundándose para hacerlo en las constancias y elementos originalmente tenidos en cuenta por el órgano que dictó el acto impugnado, y en las que resultan de las mismas actuaciones del recurso.

Si el recurrente pretendía el reconocimiento de un derecho subjetivo o de una situación jurídica individualizada, la decisión del recurso ha de contener el reconocimiento de aquel derecho o situación jurídica subjetiva

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desconocidos por le acto anulado.⁸² No siendo así para quien interpone el recurso por solo un interés jurídico, ya que en estos casos la resolución se limita a la anulación del acto declarado irregular.⁸³

Otro tópico que en cuanto a las resoluciones de los recursos administrativos se maneja en la doctrina, y vale la pena resaltar, es cuando el recurso administrativo es dirigido contra un acto que fue fundado en una disposición general o reglamento, impugnándose la validez de procedencia de éste último. De hecho, los conspicuos en la materia, suelen diferenciar cuando la resolución del recurso es estimatoria y produce efectos a la disposición general y los referentes a los actos dictados en aplicación de aquélla.

Cuando la resolución del recurso administrativo es respecto de alguna disposición general o reglamento y es estimatoria, se admite que la resolución implica una derogación o reforma a la disposición general o reglamento que se reconoce como ilegal o impropio, es por tanto en efecto directo en el ordenamiento jurídico, un efecto en relación con las partes interesadas en el recurso y un efecto "*erga omnes*" lo cual se explica, precisa Garrido Falla, porque no es posible admitir que la administración reconozca en el recurso la invalidez o improcedencia de una disposición general o reglamento, a pesar de lo cual lo mantendría en vigor para el resto de los administradores.⁸⁴

Por lo tanto, si la resolución del recurso implica una modificación de aquella normatividad, para que produzca efectos "*erga omnes*" deberá publicarse en la forma prevista por el ordenamiento respectivo, llámese Boletín Oficial o Diario Oficial.

⁸² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p. 149

⁸³ Véase Escola, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 354

⁸⁴ *Ibidem*, p. 355.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto de la resolución de la impugnación de los actos dictados en aplicación de las disposiciones generales, González Pérez indica que es indispensable la impugnación directa de la disposición general, sin embargo cuando únicamente se interpone el recurso contra una disposición general, no puede pronunciarse acerca de la validez de los actos dictados en aplicación del reglamento anulado, por lo tanto los actos aplicados en aplicación del reglamento anulado o reformado deberán ser impugnados mediante recurso independiente, sin perjuicio del trámite al mismo tiempo de un recurso contra el reglamento.⁸⁵

Esta corriente doctrinal, sin lugar a dudas se pudiera prestar a polémicas en el campo del derecho mexicano, en razón de que no están propiamente reguladas estas figuras en la legislación administrativa mexicana.

De hecho, en nuestra legislación se tendría que tomar en cuenta el principio de relatividad de las sentencias, que en este caso serían de las resoluciones, y estimar la regulación que al respecto se refiere el juicio de amparo. Además, se tendrían que trasponer dos situaciones: una en el sentido de que un acto administrativo derivado como aplicación ya sea de un reglamento de una disposición de gobierno y que será ésta como quiera que sea, a favor de mantener el propio y correcto estado de derecho, y aun más no solo sería el acto, también estaría en ese mismo sentido la ley o incluso el reglamento, y a la otra que el recurso administrativo es derivado de una alteración a una esfera jurídica particular y que ésta no siempre será la base para predeterminar que un acto, reglamento, ley es en consecuencia inválido para todos los demás. De manera que el planteamiento en cuestión mereciera un análisis que permita dilucidar con elementos concretos y serios la viabilidad de esta regulación para una posible, si fuera el caso, reglamentación jurídica al respecto.

⁸⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Op. Cit., p. 146.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

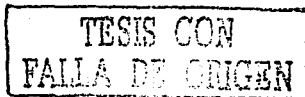
De la resolución del recurso, cuando sea desestimatoria, produce que se agoten las posibilidades que la misma autoridad anule el acto, por lo tanto será susceptible de impugnarse directamente ante los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa

Finalmente, de la resolución desestimatoria o estimatoria, se puede proceder a otro tipo de efectos, los cuales recaen directamente en las personas que figuran como partes en el procedimiento. En las resoluciones del recurso que son estimatorias dan pie a la responsabilidad que ha de asumir el funcionario que emite el acto, de indemnizar al particular los perjuicios derivados de la ejecución del acto. Dicha responsabilidad la exige la propia administración cuando el funcionario actúa por culpa o negligencia graves, lo anterior deberá procurarse en ley. Sin embargo, también la podrá exigir el particular que resultó afectado, el cual podrá efectuarse mediante otro procedimiento administrativo.

Ahora bien, en caso de que la resolución fuera desestimatoria y además se parecía mala fe o capciosidad en el recurrente, la ley puede imponer sanciones económicas. La justificación se presenta en dos razonamientos principalmente, por un lado el que a la administración se le obliga a tramitar y resolver un recurso que no tiene verdadero sustento legal y que le procede un dispendio en gastos y esfuerzos que se pudieron haber dirigido a otra actividad, y por el otro el que la interposición del recurso pudo haber dado lugar a la suspensión de la ejecución de un acto administrativo, lo que hubiera ocasionado lesión al interés público.⁸⁶

En cuanto a la legislación mexicana, estas dos responsabilidades, ya sea por parte de la Administración pública o los particulares, son en el primer caso

⁸⁶ ESCOLA, Héctor Jorge, op. cit., p. 359.



poco usuales y en el segundo nulas en la Administración Pública. De hecho Armienta Hernández hace la referencia que indica el Código Civil en su numeral 1928, el cual indica que al Estado es posible exigirle los daños causados por los funcionarios públicos.

Finalmente es conveniente precisar que este acto jurídico mediante el cual la autoridad administrativa resuelve el recurso interpuesto por el particular, es considerado como la forma típica de terminación normal de los recursos administrativos, sin embargo, en ocasiones no suele ser así, se puede presentar lo que doctrinalmente se conoce como la terminación anormal, la cual puede darse mediante un desistimiento, renuncia y caducidad.

Por lo general las legislaciones no reparan en regular éstas figuras en concreto, no obstante ello, la doctrina siempre preocupada por evitar lagunas jurídicas elabora estimaciones que nos guían en la incertidumbre a los criterios dignos de considerarse para así "transponer" la razón a la confusión. Leal a este ejercicio, la doctrina entiende la necesidad de puntualizar que el desistimiento, para efectos del recurso administrativo, es un acto unilateral del particular, mediante el cual se manifiesta la dejación a recurrir, es decir, a todas las pretensiones del derecho procesal, y que tendrá como efecto natural el poner fin al procedimiento, cerrándose las actuaciones en el estado en que se encuentren.

En tanto la renuncia, habrá de referirse al derecho que constituye el fundamento del recurso, es decir, la renuncia "afecta directamente la relación jurídico administrativa, su propia existencia, como sustento del derecho subjetivo sustancial del recurrente."⁸⁷

⁸⁷ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta a la caducidad, generalmente se acuerda en que es poco factible que se presente, en razón de que el recurso administrativo tienen como particularidad el que una vez que ha sido interpuesto por el recurrente será la autoridad administrativa en quien recaiga la responsabilidad de que los procedimientos sean instados de oficio por ella misma y no impulsados por el particular. De manera que pareciera imposible dar cabida a esta figura. No obstante, se entiende que usualmente se compele al particular para que presente documento que resulta esencial para el esclarecimiento de la situación en examen, razón por de más suficiente para que en caso que el gobernado no se presente resulta jurídicamente improbable resolver la cuestión planteada, dando pauta a que la caducidad se presente.

En este sentido Escola, se pronuncia por la observación de algunos autores que señalan a la caducidad como una forma de desistimiento tácito.

Ya por último se ha de considerar la posibilidad que la autoridad administrativa simplemente no dicte la resolución; en este caso se entiende que se da una manifestación tácita de la voluntad administrativa. Esto, explica Escola, da lugar a la teoría del silencio administrativo, expresión propuesta por Fernández de Velasco. La mayoría de los autores, catalogan esta inactividad como forma de terminación de los recursos administrativos, tildándolo como una terminación virtual, por que nunca hay manifestación expresa de la autoridad.

González Pérez define correctamente al silencio administrativo, como la presunción que le ley establece como garantía del recurrente, ante la pasividad de la autoridad al resolver⁸⁸, de manera que no es una verdadera terminación. Es un silencio administrativo al que la ley le otorga un valor, lo

⁸⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p. 114.



regula, condiciona e impone los procedimientos por los que tendrá una verdadera trascendencia jurídica: El silencio administrativo otorga una presunción negativa o positiva, no obstante ello habrá de ajustarse a una regulación especial o general. Entiéndase la especial, a donde se puntualiza cada procedimiento, plazos y efectos que produce el silencio administrativo. La general implica los actos que regularán todos los supuestos donde la regulación especial sea carente.

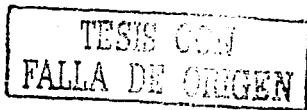
Para que se puedan producir los efectos del silencio administrativo se presenta el hecho de que el gobernado presente una denuncia de mora o inactividad de la administración. La denuncia resulta un recordatorio a la autoridad para que emita el acto que ha dejado de realizar.

También se puede presentar aquel procedimiento en que simplemente ha de dejarse transcurrir el plazo con que cuenta la autoridad para emitir su resolución para que el silencio administrativo surta efectos.

Habrá que puntualizar que si "en cualquier momento posterior a la administración notificare la decisión de la petición ante ella deducida, no se producirán los efectos del silencio administrativo ya que la doctrina opera en caso de inactividad"⁸⁹

En la legislación mexicana la presunción legal de la inactividad o pasividad de la autoridad se entiende generalmente negativa o denegativa. Se le conoce como negativa ficta y tiene como fundamento el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual indica que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán de ser resueltas en plazo de tres meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió

⁸⁹ Ibidem, p. 118.



negativamente. Se han encontrado con dos particularidades, la primera en el sentido de que si hubiese que esperar que la autoridad se abstuviera de pronunciar acto alguno para considerarse la negativa o basta cualquier actividad procesal que active para que el plazo se interrumpa y comienza a correr nuevamente.

La legislación aclaró en el mismo artículo 37 último párrafo, que cuando se le requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Desde luego que el numeral anterior solo alude a instancias a petición, lo se presta a cierta incertidumbre por no englobar específicamente los recursos. Sin embargo, olvidando por un momento el típicamente mencionado artículo 37 y para efectos de ser más precisos, el artículo 131 del Código Fiscal, regula el silencio administrativo expresando que la autoridad tendrá un plazo de 3 meses contados a partir de la fecha de interposición para dictar resolución y notificarlo, posterior a esta fecha, el silencio de la autoridad significa que se ha confirmado el acto impugnado, sin embargo, eso no obsta para que posterior al plazo mencionado la autoridad emita una resolución expresa o en su defecto el particular podrá impugnar el presunto acto impugnado.

2.5. Clasificación del recurso administrativo.

Doctrinalmente es común que a las figuras jurídicas se les asigne un categoría la cual es el resultado de conjugar las particularidades que le rodean y el criterio que se utilice por el autor para el logro de su ordenamiento. El recurso administrativo no escapa de la sistemática

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pretensión doctrinaria, razón por la que son varios y extensos los autores que la elaboran, algunas de las clasificaciones responden a los fines que el autor persigue en la obra, pretensiones subjetivas y desde luego la formación y corriente jurídico-doctrinal en la que se ampare.

Antonio Carrillo Flores como precursor mexicano de los estudios relativos al recurso administrativo, se limita a señalar dos clases de recursos: los que se interponen ante una autoridad superior jerárquica o los que se interponen ante la misma autoridad; sin embargo, con el transcurso del tiempo las clasificaciones no son las únicas que han aumentado, sin también los criterios mediante los cuales se realiza su ubicación. En este trabajo solo se referirá que hoy en día las clasificaciones de los recursos administrativo se elaboran en atención a los siguientes criterios, a saber:

En atención al órgano ante el cual se interponen, desde el punto de vista del régimen, en atención de quien lo interpone, según la causa invocada, en atención al ordenamiento que lo estable, el objeto que se persigue, a su naturaleza y finalidad.

La primera, ya comentada es de alguna manera la más común, sin embargo, a la clasificación que propone Antonio Carrillo, se le ha agregado un tercer supuesto más, que es el de que un órgano especial pueda ser el facultado para que conozca y resuelva el recurso administrativo. El segundo criterio los clasifica en ordinarios, especiales y extraordinarios. En atención a quien lo interpone, pueden presentarse aquellos que sean interpuestos por el interesado legítimo directo y el interesado legítimo indirecto. Según la causa invocada, el recurso será objetivo o subjetivo. En atención al ordenamiento que lo establezca: pueden ser ley o reglamento. Por el objeto que persiguen son de revocación, revisión reconsideración, inconformidad. En atención a su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

naturaleza son obligatorios u optativos. Con relación a la finalidad pueden ser de juridicidad o de oportunidad.

2.6. Relación del recurso administrativo con otras figuras.

Una vez que se ha referido en este trabajo los elementos suficientes para ubicar al recurso administrativo en el campo del conocimiento jurídico, no está por demás, hacer referencia a la distinción que los conocedores de la materia abordan del recurso administrativo relacionado con otras figuras jurídicas, que por la similitud que pudieran guardar éstas con aquella, corre el riesgo de que se llegarán a confundir.

Para no dejar de precisar y en razón de que es más bien a cierta fidelidad a la tradición metodológica doctrinal, me limito ahora a señalar que el recurso administrativo, pudiera ser que, por los objetivos que persigue, se llega a confundir con las siguientes figuras: la denuncia, acción popular, reclamación jerárquica, autotela, recurso contencioso y el derecho de petición.

Sin pretender ser exhaustivos la denuncia es "un medio de poner en conocimiento de la autoridad superior un hecho irregular del inferior, no hay forma expresa para su presentación y la autoridad no está obligada a darle curso".⁹⁰

La acción popular, figura en desuso, es una instancia que no da al promovente la certeza de que tendrá respuesta y no se instituye propiamente en la ley.

⁹⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso, op. cit., p. 100.



La reclamación tiene que ver con el hecho de que el interesado manifiesta su inconformidad, la cual puede o no estar fundada en derecho, no hay formalidades excepto el escrito, la única obligación que nace para la autoridad será contestarla; deriva del derecho de petición.⁹¹

La autotutela, que es más bien un medio establecido a favor del buen funcionamiento de la organización administrativa⁹², la podemos encontrar ejemplificada en el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 36, el cual señala que las autoridades fiscales pueden revisar las resoluciones administrativas no favorables a un particular, con carácter individual, emitidas por sus subordinados jerárquicamente, las cuales podrán modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente.

El recurso administrativo, sin lugar a dudas por ser recurso tiene una gran dosis de similitud con la figura en análisis. Sin embargo, la principal diferencia radica en un aspecto ya ampliamente discutido, es que el recurso administrativo se deservuelve en el marco propio de la administración pública y un plano netamente jurisdiccional en donde la autoridad pública obra como parte frente al recurrente y donde existe otra autoridad por encima del particular y la administración que habrá de resolver la contención.

Finalmente el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual, la autoridad no está obligada a seguir un procedimiento administrativo para emitir su resolución, pero sí a emitirla en plazo breve.

A la resolución se le confiere el término porque se entiende que como la autoridad no está obligada a responder al gobernado y sí está obligada a

⁹¹ FRAGA, Gabino, op. cit., p. 440.

⁹² ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, op. cit., p. 86.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

responderle, por lo que se podrá limitar a indicarle al gobernado el acuerdo de su solicitud.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III

El Recurso de Revocación de la Ley de Comercio Exterior en la Investigación *Antidumping*.

3. Generalidades del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior.

A lo largo de este trabajo se han expuesto distintos tópicos en cuanto a una teoría general de los recursos administrativos. En ella se planteó, desde la naturaleza hasta los elementos secundarios que habrán de incluir un recurso administrativo.

Entendiendo lo cual, se habrá de advertir que a partir de este momento se incursionará en el campo de la rama del derecho procesal fiscal, claro que sin dejar de considerar los cimientos teóricos que ya se abordaron, en razón de que no se puede dejar de lado, la progenie del derecho fiscal, como una de las ramas de derecho financiero, materia que configura en gran importancia el campo del derecho administrativo.

Vale la pena recordar, que si bien es cierto que en este capítulo, como aspecto sustancial de este trabajo de investigación, se sujeta en gran medida al Código Fiscal de la Federación, en lo que refiere a los artículos 116 al 144, principalmente; también lo es que la motivación de este trabajo no es propiamente el estudio del recurso de revocación en materia fiscal como medio de impugnación de los actos y resoluciones que realizan las autoridades fiscales, si no que será con un valor agregado: en este caso el recurso que establece Ley de Comercio Exterior, que desde luego, se tramite y resuelve bajo la normatividad del Código Fiscal de la Federación.

Qué quiere decir lo anterior. El 13 de julio de 1993, se aprueba la iniciativa de ley de la Ley de Comercio Exterior, presentada con el objetivo principal de establecer a nivel federal, un marco normativo que consolide y encauce el papel del comercio exterior en México, que promueva la competitividad del país a través de la política comercial, brinde confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el intercambio internacional.

Esta ley, actualmente con 98 artículos dispuestos en nueve títulos, consagra en el capítulo II, del título noveno, un recurso administrativo de revocación que se podrá interponer contra diversas disposiciones en materia de comercio exterior.

Sin embargo, en este cuerpo legal no se plasman los mecanismos ni instrumentos, mediante los cuales se substancie el recurso en comento, la propia Ley de Comercio Exterior, remite en su artículo 95, a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para su trámite y resolución.

La razón por la que la Ley de Comercio Exterior remite al Código Fiscal de la Federación es cuestionada, el principal argumento que se esgrime es que al tener una cuota compensatoria la naturaleza de aprovechamiento resulta un crédito fiscal al cual tiene derecho a percibir el Estado.

De manera que como fue a través de una resolución final por la que se determinó un aprovechamiento, esta resolución habrá de impugnarse mediante lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, dado que el artículo 117 del mismo ordenamiento indica que el recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades

fiscales federales que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

Esta opinión pareciera ser no del todo convincente, ya que la autoridad, que en este caso determina la cuota compensatoria no es autoridad fiscal, y además, en los supuestos en los que procede el recurso de revocación estipulado en la Ley de Comercio Exterior, no solo es para impugnación de las resoluciones finales que determinen cuotas compensatorias en su carácter de aprovechamientos, sino que también es procedente contra las resoluciones en materia de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación, en materia de certificación de origen y las sanciones que refiere la Ley de Comercio Exterior; presupuestos, todos ellos, que no son de naturaleza contributiva, como para ser regulados por la normatividad fiscal.

Agregado a lo anterior, no se puede dejar de lado a la regulación que se hace del recurso de revocación en el Código Fiscal de la Federación como una estructura lo suficientemente detallada para cubrir con los objetivos que busca el recurso de revocación. De manera que pudiera ser esta razón, junto con la anterior enunciación, los aspectos que seguramente consideró el legislador de comercio exterior para que este medio de impugnación fuese regulado por el Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior se desprende la necesidad del estudio, del recurso de revocación enunciado en el Código Fiscal de la Federación, pero adoptado a la naturaleza, fines, estructura, circunstancias materiales, condiciones formales y elementos procedimentales de los actos que son necesarios y condicionantes para la prosecución del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior. Finalmente habrá que advertir que esta impugnación solo

se concentrará en el estudio de las fracciones III a la IX, del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

3.1. Definición para el recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior.

Genéricamente se menciona que el recurso administrativo tendrá como objetivo el que la autoridad que emita un acto administrativo pueda, a petición del gobernado, reexaminar el acto que ésta misma emitió.

En varias legislaciones administrativas se pueden encontrar regulados distintas clases de recursos administrativos, casos concretos son los que se establece la Ley del Seguro Social, la cual incorpora el recurso de inconformidad; el recurso de revisión que adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor; el recurso de reconsideración de la Ley Federal de Competencia, y desde luego, podemos mencionar al de revocación de la Ley de Comercio Exterior, entre otros.

Del latín "*revocatio-onis*", acción y efecto de "revocare", dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. El concepto de recurso de revocación en materia administrativa es poco definido y, concretamente, en materia de comercio exterior lo es menos. De entre las pocas definiciones de recurso de revocación se encuentra la siguiente:

El recurso administrativo de revocación es "un medio legal de impugnación o defensa, con el que cuentan los particulares que resultan afectados en su esfera jurídica, por actos o resoluciones administrativas definitivas de la autoridad y que se tramitan ante la misma, a través de un procedimiento administrativo, que tiene por objeto mediante una resolución revocar o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modificar dichos actos y con el fin de reestablecer el orden jurídico violado y sobre todo la legalidad de la actividad administrativa".⁹³

El recurso de revocación "es un medio legal, mediante el cual los particulares, acuden a pedir justicia ante la autoridad que emite el acto o ante la autoridad superior que emite el acto, y permitirá al particular que la autoridad revise su resolución que le afecta y en su caso la revoque o modifique".⁹⁴

Considerando las anteriores definiciones, los objetivos y elementos del recurso administrativo, se puede afirmar que el recurso de revocación es un acto jurídico por medio del cual el gobernado solicita a la autoridad que emitió un acto administrativo válido, reexamine las causas sobrevenidas y objetivamente ciertas que justifiquen la eliminación de éste.

Haciendo un esfuerzo, se ha encontrado una definición de recurso de revocación en materia de comercio exterior, el cual indica que "el recurso administrativo de revocación es la instancia oficiosa del procedimiento por virtud del cual las personas que han sufrido agravios o lesión en su esfera jurídica por un acto de autoridad de comercio, someten a la consideración de la propia autoridad su caso, a efecto de que éste la revise, revoque a favor de sus intereses".⁹⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁹³ MESTA GUERRA, José y Paz López Alejandro, Op. Cit., p. 41.

⁹⁴ Revista del Tribunal

⁹⁵ VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Angel, Op. Cit., p. 94.

3.2. Elementos esenciales del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior.

3.2.1. Fundamento legal del recurso de revocación.

Como ya se ha venido mencionando el recurso de revocación tiene su fundamento en la Ley de Comercio Exterior, en su numeral 94, el cual dice:

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

- I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación de cupos de importación o de exportación;
- II. En materia de certificación de origen;
- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;
- IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias 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;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 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 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;
- IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73,
- X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B,
- XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y
- XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

Complementariamente el párrafo siguiente del artículo 94, el artículo 96, 97 y 98 de la misma Ley de Comercio Exterior, se ocupan de hacer mención a disposiciones que se han de observar con relación al propio recurso de revocación.

No habrá que olvidar que el título VI, capítulo VII del Código Fiscal de la Federación, regula las pruebas en el juicio contencioso administrativo, que no obstante ello, el artículo 130, último párrafo, del mencionado cuerpo legal, establece la aplicabilidad de ese título para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas que se ofrezcan o se admitan en el trámite y resolución del recurso de revocación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además, de la regulación del recurso de revocación con las disposiciones de otros títulos distintos al del propio recurso en el Código Fiscal de la Federación, no habrá que olvidar que dada la estructura que el legislador dispone para el Código Fiscal de la Federación, finalmente habrá que considerar los numerales de todos los títulos que conforman el código en virtud de la dinámica de complementariedad que en ellos se plasma; basta ejemplificar el artículo 122, en el cual se señalan los requisitos que deberán de tener el escrito del recurso de revocación, el cual a su vez remite al cumplimiento de los requisitos del artículo 18 del propio Código Fiscal de la Federación.

De esta manera, en el desarrollo de este apartado se podrá observar más detalladamente la fundamentación que tiene el recurso de revocación en el Código Fiscal de la Federación.

3.2.2. Resoluciones contra las cuales procede el recurso de revocación.

Los requisitos objetivos serán los que al efecto señala el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación. El primer requisito que indica es el referente a la presentación de la resolución o el acto que se impugna. Ya anteriormente se ha comentado que este requisito es la base para que el gobernado interponga el recurso administrativo.

Ahora bien, cuáles son los actos o resoluciones que, en nuestro caso, son los que establece la Ley de Comercio Exterior para que proceda la presentación del recurso de revocación por parte del recurrente. Anteriormente se indicó que el artículo 94 de la propia Ley, establece cuales son las resoluciones contra las cuales es procedente el recurso de revocación, no obstante, en ellas se indicaron todas las posibilidades hipotéticas que la ley prevé, y que para el caso de esta investigación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

únicamente se habrán de considerar las que establece el propio artículo 94 de la fracción III a la XI.

En esta fracción se debe destacar que se regulan dos supuestos. La Ley de Comercio Exterior, indica:

"Artículo 94. El Recurso Administrativo de Revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

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".

Para entender esta fracción es necesario remitirse al artículo 52, fracción II y III de la Ley de Comercio Exterior.

El cual señala lo siguiente:

"Artículo 52. Dentro de un plazo ...

TESIS COEX
FALLA DE ORIGEN

De esta forma, el artículo 94, en la fracción III, proscribire que el recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones 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. La fracción III, del referido numeral 94, al referirse al artículo 52 de la propia Ley, regula el hecho de que una vez que la parte interesada presenta la solicitud, la secretaría podrá, ya sea, requerir al propio solicitante mayores elementos de prueba o datos y de no proporcionarse en tiempo y

forma los anteriores, se tendrá por abandonada la solicitud, o en su caso, la secretaría podrá desechar la solicitud cuando no cumpla con los requisitos solicitados; contra ambas resoluciones de la secretaría la parte afectada podrá interponer el recurso de revocación.

La fracción IV, del artículo 94, señala que el recurso se interpondrá contra las resoluciones que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refiere la fracción III, del artículo 57 y la fracción III del artículo 59. En este caso, la ley se refiere a que una vez que la autoridad está en condiciones de emitir la resolución preliminar, ésta puede ser en el sentido que declare concluida la investigación administrativa cuando no existen las pruebas suficientes de la discriminación de precios, del daño, amenaza de daño alegados o de la relación entre uno y otro, en este caso se impugna la resolución que da por terminada la investigación sin imponer cuota compensatoria

En el segundo supuesto que se regula en la fracción IV del artículo 94 de la Ley, se remite al artículo 59 del propio cuerpo legal, en donde la secretaría tendrá un plazo de 260 días para emitir una resolución final, la cual podrá determinar que el procedimiento de investigación ha concluido y sin la necesidad de imponer una cuota compensatoria.

La fracción V del artículo 94, dispone que podrá ser interpuesto el recurso de revocación contra las resoluciones que determinen cuotas compensatorias o los actos que las apliquen. Esta fracción resulta clara, sin embargo la propia ley le da una regulación especial en su artículo 96. Lo anterior en respuesta a que se presentan dos supuestos normativos que realizan dos autoridades distintas, primeramente la Secretaría de Economía en la determinación de las cuotas compensatorias y consecutivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la Servicio de Administración Tributaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El tercer aspecto refiere a que se interpongan recursos sucesivos contra la determinación y contra la aplicación de las cuotas compensatorias definitivas. En este caso se suspenderá la tramitación del recurso contra la aplicación de las cuotas compensatorias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La fracción IV del artículo 96 de la Ley de Comercio Exterior, más que regular la impugnación de la determinación o de la aplicación en la instancia del recurso, hace referencia a como deberá de proceder el recurrente en caso de hacer valer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Podemos entonces señalar que la Ley de Comercio Exterior regula tres supuestos: 1) que el recurso se interponga ante la Secretaría de Economía o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2) que se interponga un solo recurso de revocación ante la Secretaría de Economía impugnando la determinación y la aplicación y 3) que se interponga sucesivamente contra la determinación y la aplicación.

Por tanto se ha de señalar que la Ley de Comercio Exterior no prevé el caso de que se interponga el recurso de revocación al mismo tiempo ante la autoridad que las aplica.

El artículo 94, fracción VI de la Ley de Comercio Exterior, señala que:

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

Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al remitirnos al artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior, ésta nos dice que:

"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".

En la práctica administrativa se le conoce a este procedimiento como cobertura de producto. El objeto es que la Secretaría de Economía resuelva sobre la si determinada mercancía está al pago de cuotas compensatoria. A través de este procedimiento la Secretaría de Economía se obliga a revisar si un producto se encuentra dentro del ámbito o cobertura de la resolución sobre *dumping*, y de esta amera se excluye de la aplicación de la cuota compensatoria.

La substanciación del procedimiento se da por medio de una solicitud de parte interesada. La Secretaría dicta la resolución por la que inicia el procedimiento, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación, se les notifica a las partes interesadas y convoca a quienes tengan un interés jurídico, se les otorga un plazo de 60 días para manifestar lo que a su derecho convenga. La Secretaría tiene 130 días a partir del inicio del procedimiento para resolver este procedimiento especial.

Regresando a la fracción VI del artículo 94, al hacer la interpretación literal, se podría entender que el recurso de revocación se interpone contra el acto de la Autoridad por medio del cual la Secretaría de Economía responda a la

solicitud de la parte interesada del inicio del procedimiento de cobertura de producto que en este caso sería la Resolución de inicio.

Sin embargo, si se ciñe la interpretación al contexto del artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior, en donde señala que se dará "respuesta al solicitante conforme al procedimiento establecido en el reglamento, la cual tendrá el carácter de resolución final", podemos concluir que en la fracción VI del mismo numeral 96, se redactó bajo la idea de que la "respuesta a la solicitud" es el acto jurídico que de por resuelto en definitiva el procedimiento de cobertura de producto.

Ahora bien por lo hace al artículo 94, fracción VII de la Ley de Comercio Exterior, éste señala que:

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

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

Ya se ha mencionado que en la investigación contra prácticas desleales de comercio internacional se pueden dar, entre otras formas de conclusión, el de una audiencia conciliatoria en donde se propongan fórmulas de solución que una vez sancionadas por la Secretaría de Economía tengan el carácter de resolución final.

Esta fracción al igual que la anteriormente analizada, se tendría que interpretar en el contexto en el que el legislador pretendió regular el hecho. En razón de que nos ceñimos a una interpretación literal de la fracción VII, nos daría como resultado el que en el artículo 61, no se efectúa ninguna clase de investigación como lo hace aparentar dicha fracción VII del artículo

96 de la Ley de Comercio Exterior y por tanto no procedería por ningún motivo el recurso administrativo de revocación, sin embargo se habrá de entender que la multicitada fracción VII del mismo numeral 96, pretendió regular que la impugnación se podrá interponer contra la resolución que declare concluida, la investigación a que se refiere el artículo 61 de la Ley. En este caso se refiere a la resolución final que incorpore las fórmulas de solución y conclusión de la investigación administrativa que resultaron procedentes y sancionadas por la Secretaría en virtud de la celebración de la audiencia conciliatoria.

Al igual que la fracción IV del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, la fracción VIII, del mismo numeral, estipula dos supuestos para que proceda la interposición del recurso de revocación. El primero de ellos es contra la resolución que de por concluida o desechada la solicitud de la revisión anual de las cuotas compensatorias definitivas. El procedimiento de revisión de cuotas compensatorias tiene por objeto el revisar que persistan las condiciones que motivaron la imposición de la cuota respecto de uno o varios exportadores extranjeros. Para entender el segundo supuesto, habrá que entender que en el procedimiento de investigación para la revisión de las cuotas compensatorias definitivas que solicite la parte interesada o que inicie de oficio la propia Secretaría, se pueden dar resoluciones finales que confirmen, modifiquen o incluso que revoquen las cuotas compensatorias, así, contra esas resoluciones procederá el recurso de revocación.

La fracción IX del artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior, señala que se podrá interponer el recurso de revocación contra las resoluciones que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 93 de la misma Ley de Comercio Exterior. En este caso es contra la resolución

que declara terminada la investigación administrativa en la cual se acepta por parte de la Secretaría el compromiso del exportador de modificar sus precios o en su caso cesar sus exportaciones.

Al igual que la fracción IV, la fracción VIII del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior estipula dos supuestos para que proceda la interposición del recuso de revocación. La primera de ellas es contra la resolución de por concluida o desechada la solicitud de la revisión anual de las cuotas compensatorias definitivas. Sin embargo, de este procedimiento de investigación para la revisión de las cuotas compensatorias definitivas que solicite la parte interesada o que inicie de oficio la propia secretaría, se pueden dar resoluciones finales que confirmen, modifiquen o incluso que revoquen las cuotas compensatorias, así, contra esas resoluciones procederá el recurso de revocación.

La fracción IX, del artículo en análisis señala que se podrá interponer el recurso de revocación contra las resoluciones que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 93. En este caso es contra la resolución que declara terminada la investigación administrativa en la cual se acepta por parte de la secretaría el compromiso del exportador de modificar sus precios o en su caso cesar sus exportaciones.

Con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003, se incluyó el Capítulo V, el cual regula en el artículo 89A al artículo 89F los procedimientos especiales. Este decreto aplicable a la Ley de Comercio Exterior también tuvo alcances al artículo 94 del mismo cuerpo legal, en dicho numeral se incluyen dos

supuestos que de configurarse, procederán a impugnarse mediante el recurso de revocación.

Uno de los nuevos supuestos que se incluye para el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, se ubica en la fracción X, el cual señala que:

“Artículo 94.- El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89B,”

Al dar lectura a esta nueva fracción, es fácil deducir que el artículo 94, fracción X, incluye una de las resoluciones que se pudieran dar con motivo de los recientemente regulados procedimientos especiales. De esta forma, al remitirse al artículo 89B de la Ley de Comercio Exterior, se observa la regulación del procedimiento de elusión, cuyo objeto será el que se pague la cuota compensatoria, cuando para eludir el pago de la cuota se: introduce a territorio nacional insumos, piezas o componentes con objeto de producir o realizar operaciones de montaje de la mercancía sujeta a cuota compensatoria o medida de salvaguarda; se introducen mercancías sujetas a cuota compensatoria con insumos, piezas o componentes integrados o ensamblados en un tercer país; se introducen a territorio nacional mercancías del mismo país de origen que la mercancía sujeta a cuota compensatoria o medida de salvaguarda, con diferencias relativamente menores con respecto a éstas; se introduce a territorio nacional mercancías sujetas a cuota compensatoria o medida de salvaguarda, importadas con una cuota compensatoria o medida de salvaguarda menor a la que le corresponde; o cualquier otra conducta que tenga como resultado el incumplimiento del pago de la cuota compensatoria o de la medida de salvaguarda.

Para determinar la elusión de la cuota compensatoria, se hará mediante un procedimiento, el cual se inicia de oficio o a solicitud de parte interesada, según lo dispuesto por el artículo 89B de la Ley de Comercio Exterior. De esta forma, contra la resolución que declare concluida la investigación referente al procedimiento especial de elusión procederá el recurso administrativo de revocación.

El segundo supuesto normativo que se adiciona para la procedencia del recurso administrativo de revocación, se determina en el artículo 94, fracción XI, que indica que:

“Artículo 94.- El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

Concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89F, y”

Al igual que el anterior supuesto, esta fracción XI, nos remite al capítulo V de la Ley de Comercio Exterior, de los procedimientos especiales, el cual en el artículo 89F regula el procedimiento de examen, cuyo objeto es determinar que la supresión de la cuota daría lugar a la continuación o repetición del *dumping* o daño. La resolución final que se emita con motivo del procedimiento de examen podrá ser impugnada con el recurso de revocación en razón del artículo 94, fracción XI de la Ley de Comercio Exterior.

Las resoluciones contra las que no procede el recurso de revocación, por no encontrarse incluidas en el catálogo del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, son las siguientes:

- La resolución por la que se acepta la solicitud y se declara el inicio de la investigación “*antidumping*”.
- La resolución por la que se le requiere al solicitante la presentación de mayores elementos de prueba.
- La resolución preliminar por la que se establecen cuotas compensatorias provisionales.
- La resolución preliminar por la que se ordena continuar con la investigación sin imponer cuota compensatoria provisional.

No habrá que olvidar que el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior de la Ley de Comercio Exterior en la fracción I indica que tampoco procederá el recurso administrativo de revocación contra las resoluciones que emanen de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, contenidas en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, ni contra aquellas resoluciones de la Secretaría de Economía dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos.

3.2.3. Autoridad ante la cual se interpone el recurso de revocación.

Las bases de la organización de la administración pública federal se establecen en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de acuerdo con este cuerpo legal, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, se encuentran entre otras, las Secretarías de Estado, las cuales conforman la Administración Pública Centralizada. Así,

para el despacho de los asuntos de carácter administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con distintas Secretarías, entre las que se encuentra la Secretaría de Economía, y es la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que delega a esta Secretaría el despacho de los asuntos a que hace referencia el artículo 16 y 34, fracción V y XXX de la citada Ley.

A su vez, la Ley de Comercio Exterior, es un ordenamiento que contiene las normas, instituciones y principios jurídicos, relativos a la política de comercio exterior del país. Esta ley, como ya se comentó entra en vigencia en el año de 1993 y en su artículo segundo, señala que la aplicación e interpretación de las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior, corresponden al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía.

De esta manera, se conforma el marco legal básico, en el que descansan las facultades que se delegan a la Secretaría de Economía.

En el artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior, en el que se señalan las facultades de la Secretaría, se encuentra una que para estos efectos reviste mayor importancia y que aparece en la fracción VII, la cual indica que es facultad de la Secretaría tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de esas investigaciones.

Complementariamente, a cada Secretaría de estado, le corresponde un reglamento interno, el cual será expedido por el Presidente de la República, en donde se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas.

Bajo esta idea se encuentra el reglamento interno de la Secretaría de Economía, el cual determina que para el despacho de los asuntos que le competen, cuenta con servidores públicos y unidades administrativas, en ese

marco se encuentra la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, según lo dispone el artículo 16, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Es así como la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, es la unidad administrativa que conoce, tramita y resuelve los procedimientos administrativos que investigan lo referente a prácticas desleales de comercio internacional. De esta forma, es como también se le confiere a esta unidad, la facultad para que tramite las resoluciones a los recursos administrativos que se presenten por los interesados, lo anterior con el fundamento en el artículo 16, fracción VII, del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía.

El artículo 94, último párrafo, de la Ley de Comercio Exterior, hace la distinción de cuatro tipos de recursos: aquellos que se interponen contra las resoluciones de certificados de origen, los actos que apliquen las cuotas compensatorias, los actos que determinan las cuotas compensatorias y los actos que impongan las sanciones a que hace referencia la propia Ley de Comercio Exterior. Las primeras dos, según la normatividad de comercio exterior, se interponen ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que los últimos se interpondrán ante la Secretaría de Economía.

En atención a lo indicado por el propio reglamento de la Secretaría y por las disposiciones que expresa la Ley de Comercio Exterior, estamos en condiciones de concluir que el recurso administrativo de revocación en comercio exterior que tenga que ver con procedimiento administrativo de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, se interpondrá ante la Secretaría de Economía en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ya se ha comentado que tanto la doctrina como la legislación coinciden en que deberá de existir alguna autoridad ante la cual se interponga el recurso.

En este sentido el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, señala que el escrito de interposición del recurso de revocación deberá de presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado.

Desde luego que el caso aplicable a la materia la hipótesis indica que el escrito debe presentarse ante la autoridad emisora del acto.

No obstante esta previa consideración, la Ley de Comercio Exterior en el artículo 94, último párrafo, dispone que cuando no se trate de recursos contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que aplican cuotas compensatorias definitivas, en los demás casos el recurso se interpondrá ante la secretaría.

Esta facultad la encontramos conferida en el artículo 16, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, el cual delega la atribución de tramitar y resolver las resoluciones de los recursos administrativos, dentro de los procedimientos de investigación de su competencia a la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Dicha unidad administrativa es la que finalmente conoce, tramita y resuelve los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional.

Una vez conocido ante que órgano administrativo se interpone el recurso de revocación; como requisito subjetivo, surge la pregunta sobre quién puede presentar el recurso administrativo de revocación.

Dado que la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 95 remite al Código Fiscal de la Federación para tramitar y resolver el recurso de revocación, este código en su artículo 124 señala que el recurso es improcedente cuando se haga valer contra actos administrativos que no afecten el interés jurídico del recurrente, a *contrario sensu*, será procedente el recurso, entre otros cuando el acto administrativo afecte el interés jurídico del gobernado.

Miguel Velázquez Elizarrarás señala que los sujetos que resienten en su esfera jurídica el acto lascivo de la autoridad administrativa, sin los que tiene a su cargo el ejercicio del derecho subjetivo de la solicitud de revocación.⁹⁶

Las partes interesadas en este caso serían los solicitantes, exportadores extranjeros e importadores quienes podrían interponer el recurso de revocación.

Atentos a lo dispuesto por el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, la representación de las personas morales ante las autoridades fiscales será mediante escritura pública, carta poder firmada ante dos testigos con firmas ratificadas ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público, y en el caso preciso de recursos administrativos mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que para el efecto lleve la autoridad fiscal, en los términos previstos en el reglamento del propio Código Fiscal de la Federación.

Cabe recordar que para acreditar la representación que fue otorgada, se podrá hacer al momento de interponer el recurso, de no ser así, se prevé que

⁹⁶ VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Angel, Op. Cit., p. 342 Revista

se deberá requerir al recurrente cuando no acredite su personalidad en el momento de interponer su recurso.⁹⁷

3.3. Elementos secundarios del recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior.

3.3.1. Plazos para interponer el recurso de revocación.

El plazo para interponer el recurso se computa para el particular, y es como ya se dijo, el espacio de tiempo para que realice los actos procedimentales exigidos por la ley. En la Ley de Comercio Exterior, no se hace referencia alguna, sobre el plazo que tienen las partes perjudicadas para interponer su escrito, pero sí en el Código Fiscal de la Federación, de ampliación supletoria a la Ley de Comercio Exterior, el cual en su artículo 121 dispone que el escrito de interposición del recurso, deberá presentarse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

No está por de más detallar que en relación con artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, el cómputo de los plazos se habrá de contabilizar en días hábiles.

No habrá que olvidar lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley de Comercio Exterior, en cuanto al trámite que tendrán las fracciones IV, V, VI, y VIII, del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior. Estas fracciones a que hace referencia el artículo 98, cuando sean resueltas por la autoridad y cuando sean recurribles mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en los tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr si no hasta

⁹⁷ Código Fiscal de la Federación, Artículo 123, último párrafo.

que haya transcurrido el previsto en el trato internacional para interponer dicho mecanismo de solución de controversias.

Lo anterior quiere decir que, cuando México sea signatario de algún tratado internacional y en ese tratado se regulen mecanismos de solución de controversias, seguramente se estipulan los plazos que tendrán los interesados para acudir a dichos mecanismos, en estos casos si las resoluciones que dicta la Secretaría de Economía son recurribles ante esos mecanismos y el interesado opta por interponer el recurso de revocación, se tendrá que tomar en cuenta el plazo que se tiene para acudir a los mecanismos de solución y no el que estipula el Código Fiscal de la Federación en su artículo 116.

Se considera que la razón de ser de la regla contenida en la fracción I, del artículo 98 de la Ley de Comercio Exterior, es la preferencia que pudiera tener sobre todos los exportadores extranjeros de acudir a las instancias internacionales.

Ahora bien, que sucede con las resoluciones que no fueron recurridas por el interesado en los plazos que le otorga la ley. El artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, señala expresamente que las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el Código Fiscal de la Federación, se tendrán por consentidas. Luego, se habrá de entender que las resoluciones son consentidas cuando no se promovió el recurso en el plazo señalado a efecto, y contra esas resoluciones que han sido consentidas por el interesado, será improcedente el recurso de revocación.⁹⁸

⁹⁸ Código Fiscal de la Federación, artículo 124, fracción IV.

3.3.2. Requisitos de forma en el recurso de revocación.

Regularmente la forma se plasma en el escrito en que se interpone el recurso administrativo. De hecho, desde el momento en que se está interponiendo el recurso administrativo de revocación, en el escrito se establece un principio de formalidad. Algunos autores, catalogan dentro de la formalidad, los requisitos que deberá tener la promoción que se haga a la autoridad, en nuestro caso los referidos en el numeral 18 del Código Fiscal de la Federación.

Dicho numeral indica que el escrito deberá de presentarse por escrito, con los números de ejemplares que al efecto indique la autoridad investigadora. Igualmente se indicará el nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal, manifestando el registro federal de contribuyentes; señalar la autoridad a la que se dirige, propósito, domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona para recibirlas.

Pudiera ser el caso de que el gobernado, no cumpliera con algunos de los requisitos antes señalados. En estos casos, la autoridad investigadora, tendrá que requerir al particular para que en un plazo de diez días cumpla con el requisito omitido.⁹⁹

Ya se ha mencionado con anterioridad que las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94 pueden ser recurribles ante los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio Internacional, contenidas en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, en estos casos el recurrente que opte por el recurso administrativo de revocación en lugar de los ya citados mecanismos, deberá cumplir, con las formalidades previstas

⁹⁹ Código Fiscal de la Federación, artículo 18.

en el tratado internacional de que se trate, además de los ya antes señalados.¹⁰⁰

3.3.3. Procedimiento para substanciar el recurso de revocación.

Ya se ha comentado que como un principio que rige al recurso administrativo de revocación en la legislación mexicana, es que la Secretaría de Economía quien se encargue de substanciarlo, hará ese trámite de oficio, es decir, no será necesaria la impulsión del recurrente para que se dé el trámite del medio de impugnación.

También ya se comentó que tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la propia LOAPF no existe una regulación propia para la tramitación de esta figura.

A este respecto, Miguel Ángel Velásquez Elizarrarás señala que como la Ley de Comercio Exterior remite al Código Fiscal de la Federación y éste a su vez al Código de Procedimientos Civiles, como un ordenamiento supletorio, entonces se resuelve el problema de que daba haber una descripción precisa del trámite, de las actuaciones y de las fases que debe haber en la substanciación del recurso de revocación¹⁰¹.

Si se toma en cuenta el tipo de recurso administrativo que se estudia, igualmente sería mucho redundar en que la Secretaría de Economía se encarga de substanciarlo, a menos que se le hiciera un requerimiento al recurrente, y éste desde luego, según lo establezca la ley que lo rige, tendrá que responder ese requerimiento para la prosecución del trámite de recurso.

¹⁰⁰ Ley de Comercio Exterior, artículo 98, fracción II.

¹⁰¹ VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Ángel, Op. Cit., p. 91.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Después de que se emitió una resolución a la solicitud del recurso de revocación en los casos que prevé el artículo 94, fracción III a la XI, de la Ley de Comercio Exterior, el recurrente tendrá el plazo de 45 días para interponer el recurso de revocación, a partir de esta fecha, la Secretaría de Economía tendrá, a su vez, un plazo de tres meses para dictar la resolución que proceda y hacer la respectiva notificación.¹⁰²

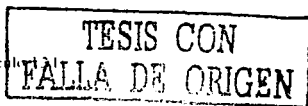
De la lectura del artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que en este caso, la Secretaría de Economía, tiene un plazo de tres meses para que dicte la resolución al recurso interpuesto por el recurrente y que además también que lo notifique al recurrente. De manera que estos dos actos de la autoridad deberán de ser debidamente programados con el tiempo suficiente para que la notificación se practique en los plazos indicados que prevé la normatividad fiscal.

3.5. Las resoluciones del recurso de revocación.

En anteriores apartados se indicó cómo habrán de emitirse las resoluciones de la autoridad que resuelven sobre el recurso de revocación. Sin duda, la base primordial se encuentra en la fundamentación que se haga de éste.

El artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, indica que la resolución del recurso se fundará en derecho y se examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad 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.

¹⁰² Código Fiscal de la Federación, artículo



Ahora bien, la intención no será analizar nuevamente el artículo antes citado, sino destacar que la autoridad, en este caso la Secretaría de Economía, habrá de emitir un nuevo acto de autoridad, el cual, al igual del resto de los que emita, tendrá que cumplir con el requisito esencial de fundarlo.

Así, la Secretaría de Economía fundamenta sus actos en los que resuelve los recursos de revocación, en el artículo 16 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 16, dispone la posibilidad que tiene el titular de la Secretaría de Estado de delegar sus facultades a aquellos funcionarios a que se refiere el artículo 14 y 15 de la misma ley orgánica. A su vez, en el artículo 94 del mismo cuerpo legal, se confieren a la Secretaría de Economía los asuntos que le correspondan despachar.

En este mismo sentido, se fundamenta la resolución en el artículo 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior, dichos numerales hacen referencia a la respectiva procedencia del recurso de revocación, pero además la facultad de tramitar y emitir la resolución del recurso, por parte de la Secretaría de Economía.

Asimismo, se fundamenta en razón del Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 121, 131, 132 y 133. En el artículo 121 se indica ante que autoridad se interpone el recurso de revocación, que en este caso detalla que será ante quien emitió el acto por impugnarse.

Se fundamenta con el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, dado que en este numeral, como ya se señaló, se precisa el término con el cual cuenta la autoridad para dictar su resolución en cuanto al recurso interpuesto y su respectiva notificación. El referido numeral indica que la autoridad deberá de dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha de la interposición del recurso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con relación al artículo 132, se subraya la obligación que habrá de tener la autoridad emisora, la Secretaría de Economía, de fundar en derecho la resolución del recurso, además, examinará 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.

El propio artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, dispone que los fallos que dicte la Secretaría de Economía tendrá que tener los fundamentos legales en que se apoyen.

Finalmente el artículo 133, estipula los efectos de la resolución que pone fin al recurso, los cuales pueden consistir en: desecharse, tenerlo por no interpuesto, sobreseerlo, confirmar el acto, mandar reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo.

En dado caso que la resolución ordenara realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá de cumplirse un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Complementariamente, la resolución se fundamenta con los artículos 1, 2, 4, fracción IX y 16, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía. En general, estos estipulan las atribuciones y facultades que se delegan en las unidades administrativas de la Secretaría de Economía, en concreto el de tramitar y expedir las resoluciones a los recursos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativos que se presenten por los interesados, dentro de los procedimientos de investigación de su competencia.

Como ya se comentó en anteriores capítulos, el recurso administrativo puede terminar de forma normal o anormal.

En el artículo 95, párrafo primero de la Ley de Comercio Exterior, se precisa que el recurso tendrá como objeto el revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.

De manera, que si tomamos en cuenta el marco de estudio de todas las posibilidades de resoluciones que se impugnan, los supuestos que podrían dar por resuelto el recurso pueden ser amplios.

Para no ir muy lejos, en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 133, se señala que la resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El medio de impugnación que se interpone tiene varios objetivos. En primer término, el recurso en estudio, desde luego, que lo que persigue el particular es que la resolución o el acto que se impugna se revoque.

Otro efecto, es que la autoridad competente que tramita y resuelva el recurso de revocación, modifique o no la resolución impugnada, que podría o no favorecer al particular.

La confirmación es el otro de los efectos que finalmente se pueden dar, en razón de que se desechó el recurso por improcedente, que se tenga por no interpuesto o simplemente por que los agravios hechos valer por el recurrente son calificados por la autoridad como infundados ya sea por inoperantes, insubsistentes o improcedentes, y por lo mismo no logran probar que el acto o resolución impugnado carecen de la legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, por lo que al acontecer lo anterior, la misma autoridad resolutora del recurso, confirmará la validez o la legalidad del acto impugnado.¹⁰³

Finalmente no se puede dejar de señalar que es posible que se presenten las formas anormales de terminación del recurso, como pudiera ser el caso del desistimiento, la renuncia, la caducidad o inclusive la falta de resolución por la autoridad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁰³ MESTA GUERRA, José y Paz López, Alejandro, Op. Cit., p. 173.

CAPÍTULO IV

Análisis de la naturaleza del Recurso de Revocación en el Procedimiento de Investigación *Antidumping* y su eficiencia.

4. Naturaleza de las resoluciones que determinan las cuotas compensatorias.

Para poder dar inicio a este último capítulo, habrá que identificar la naturaleza a la que responden las resoluciones administrativas que dicta la Secretaría de Economía en la investigación "*antidumping*."

En anteriores capítulos se explicó el procedimiento administrativo que se substancia para determinar una cuota compensatoria. Se hizo mención que dicho procedimiento de investigación se puede iniciar a petición de parte o de oficio en la Secretaría de Economía; que esta autoridad, una vez que dio comienzo la investigación, evalúa ciertos requisitos de fondo y de forma para estar en condiciones de emitir una primera resolución, denominada resolución de inicio. Esta resolución es notificada a quienes se consideran tienen el interés jurídico.

A lo largo del procedimiento de investigación se presentan pruebas por las partes interesadas, en este caso exportadores extranjeros, importadores, gobiernos, productores nacionales, comercializadoras, entre otros. Estos medios probatorios son desahogados, valorados y se emiten acuerdos en torno a ellos, se emite una resolución preliminar y posteriormente se requieren a las partes mayores elementos de prueba; además, se practican diligencias para que la propia Secretaría se haga de mayores elementos que le permitan valorar con una mayor precisión, incluso se celebra una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

audiencia en la que se exponen las razones, alegatos y refutaciones de entre las partes participantes.

De esta forma la Secretaría de Economía estará en condiciones de emitir una resolución final, de configurarse la existencia de daño o amenaza de daño y su relación causal a la producción nacional, se determina una cuota compensatoria.

Así, la Secretaría de Economía, realiza funciones de indagación, ordenando y realizando cuales quiera diligencias que considere necesarias para resolver sobre la existencia de la práctica desleal denunciada, el daño causado a la producción nacional y la relación causal.

Dentro de este, llamado formalmente procedimiento, se encuentran elementos sólidos propios de las doctrinas procesalistas, como es el caso de su finalidad, en donde se pretende establecer un orden jurídico alterado por un litigio y evitar se perturbe el orden público por obra de un acto de defensa,¹⁰⁴ igualmente encontramos la acción de los denunciantes, que para el efecto soliciten la investigación *antidumping* que generalmente son los productores nacionales; existen las cargas y la liberación de cargas por cada una de las partes que resultan de las pruebas que productores, exportadores e importadores presentan ante la autoridad investigadora para crear el ánimo de certidumbre en la Secretaría de Economía que les otorgue a cada uno de ellos la posible veracidad sobre la existencia de la práctica desleal, y desde luego, del inminente carácter litigioso.

En este procedimiento administrativo se encuentra a un acto que definirá una controversia entre las partes con arreglo a las leyes "*antidumping*" que

¹⁰⁴ ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución al estudio de los fines del proceso*, UNAM, III, México, p. 198.

terminará en una decisión, no sentencia, sí resolución final, en la que se define el derecho u obligaciones de las partes y se decide a cual de ellas le asiste la razón jurídica, resolviéndose así la contradicción.

Estas son las razones por demás suficientes para saber que el acto de investigación que realiza la Secretaría de Economía es un acto materialmente jurisdiccional.

El doctor Patiño Manffer, además de considerar a este acto materialmente jurisdiccional, lo refiere también materialmente legislativo. En razón de que las resoluciones de la Secretaría de Economía tienen por objeto establecer cuotas compensatorias aplicables a las mercancías extranjeras que se importen al mercado mexicano en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y que por eso son de carácter general, impersonal y abstracto, por tanto se deberá de concluir que se trata de actos materialmente legislativos.¹⁰⁵

No habrá que olvidar que no obstante las anteriores y válidas observaciones, los actos resolutorios de la secretaría de Economía, no dejan de ser formalmente actos administrativos, por el simple hecho de estar determinados por una autoridad de carácter administrativo con amplias facultades, conferidas claramente por los ordenamientos legales idóneos y propios de la administración pública federal, en este caso la ya mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Comercio Exterior y el Reglamento de la Secretaría de Economía.

¹⁰⁵ PATIÑO MANFFER, Ruperto, *Prácticas Desleales de Comercio Internacional, (Antidumping)*, UNAM, IJ, México, 1995. p. 356.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1. Naturaleza jurídica del recurso administrativo.

El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos, a pesar de ello, ciertamente se torna difícil distinguir a que naturaleza responde. El problema que plantea la naturaleza del recurso administrativo versa en dos cuestiones: la primera al considerar el recurso administrativo como un acto, o el considerarlo como un derecho del particular; la segunda relacionada con el objeto que persigue (aspecto que ya se señaló pero desde la perspectiva del particular). Esta estructura que permitirá vislumbrar la naturaleza del recurso administrativo no responde a comodidades o inclinaciones subjetivas sino más bien pretende señalar el género próximo, su función y la diferencia específica cuya connotación substancial se pretende dar.

4.1.1. El recurso administrativo de revocación: un acto o un derecho.

Este primer asunto se superó plenamente en la doctrina al estimarlo como acto jurídico, en la inteligencia de que se da por el recurrente una manifestación exterior de la voluntad tendiente a la producción de efectos de derechos sancionados por la ley,¹⁰⁶ de manera tal que el recurso administrativo es un acto cuando se refiere al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir; o sea, a la presentación de un escrito para interponer el remedio procesal pertinente.¹⁰⁷

González Pérez al respecto resalta que "indudablemente existe un derecho subjetivo del particular de solicitar la anulación o reforma de un acto administrativo..." y sostiene que "...el derecho de acción no supone reconocimiento material de un derecho a favor del actor y sí la aceptación de

¹⁰⁶ BEJARANO SÁNCHEZ, *Obligaciones Civiles*, Oxford University Press, México 1999, p 42.

¹⁰⁷ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Op. Cit., pp 60 y 61.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su derecho al juicio", así y en conjunción con autores españoles concluye que es un acto por el que se hace valer el derecho a obtener de una autoridad una resolución en la pretensión interpuesta contra un acto administrativo.¹⁰⁸

Desde otra óptica, Briseño Sierra expone que "el recurso es un derecho de instancia que debe de estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido, el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares..."¹⁰⁹

No tanto por una actitud de conciliación doctrinal, hemos de señalar que así como el recurso administrativo es derecho de instancia del particular, no deja de ser mediante un acto como se haría efectivo el derecho sustantivo. Razón por la que nos apegamos a la idea de Armenta Hernández en la que opina que los distintos autores que catalogan al recuso como un acto y a la instancia como un derecho están en lo cierto y sostiene que "lo que constituye un derecho es, en sí, la facultad de inconformarse, la cual se objetiviza o manifiesta mediante un acto inicial del administrado, que configura, conjuntamente con otros actos de la autoridad y, eventualmente de terceros, la figura procedimental denominada recurso."¹¹⁰

4.1.2. Objeto del recurso administrativo.

Ya se señaló que desde la perspectiva del particular, el objeto del recurso de revocación es el de ser un medio de defensa. Sin embargo, si consideramos

¹⁰⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Porrúa, México 1997, p.110.

¹⁰⁹ Véase ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Op. Cit., p. 61.

¹¹⁰ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciertos elementos doctrinales podríamos llegar a otra conclusión en cuanto a su objeto, que finalmente definirá su naturaleza jurídica.

Para que el objeto se definiera, comúnmente los teóricos distinguieron al recurso administrativo entre un proceso y procedimiento.

En el derecho procesal administrativo cabe hablar de proceso y procedimientos. Para nuestro objetivo se emplea lo que se ha dado llamar fase oficiosa de la administración o esfera de la administración activa del, desde ahora, procedimiento administrativo, en concreto del recurso administrativo. Este acto jurídico que representa un instrumento de impugnación en contra de un acto o resolución administrativa que infiera un agravio a la esfera jurídica de los particular, tuvo en principio serias dudas doctrinales sobre si era de carácter jurisdiccional o un procedimiento administrativo. Incertidumbre que los pocos especialistas en la materia procesal administrativa fueron disipando, al punto de dejar agotada y separada la posibilidad de una naturaleza jurisdiccional.

Sin pretender reproducir argumentos en pro o en contra, nos limitamos a establecer los razonamientos que hoy, inconcusamente, revisten la naturaleza del acto en comento.

La distinción que se siguió para ubicar al recurso como un procedimiento administrativo o jurisdiccional, desde luego que halló solución en la separación entre proceso y procedimiento. Para tal efecto, sin duda fue imperativo la remisión a la doctrina de derecho común en su área procesal, la cual logró delimitar los conceptos de proceso y procedimiento, no obstante a su común carácter instrumental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El proceso, comúnmente aceptado, responde a una connotación teleológica, en tanto que el procedimiento obedece a un enfoque formalista. El proceso implica un conducto que se revela en una serie de actos procedimentales coordinados y conformados por la finalidad que persiguen: la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional. Es proceso todo aquel que tiende a asegurar la observancia de la norma que regulan las relaciones jurídicas, solo los que prosigan esta meta reciben el calificativo de actos procesales.¹¹¹

El profesor Nava Negrete concluye que en el proceso opera una función estatal: la jurisdiccional, a la cual el Estado provee de los órganos apropiados, siendo los más importantes los jueces (órganos judiciales). Estos órganos actúan bajo el principio de independencia judicial frente a las partes en conflicto —que en conjunción con el juez son los presupuestos esenciales de los actos procesales que constituyen el proceso, aun cuando se den casos en los que una parte esté ausente- y tendrán como encargo formal el de la realización del derecho.¹¹²

Desechado el proceso como carácter del recurso administrativo, el procedimiento administrativo, resulta ser la verdadera distinción por tres razones: por su utilidad o función, por sus elementos subjetivos y por su carencia de contención.

Por su utilidad, el procedimiento responde más a un carácter formal con una coordinación de actos que se relacionan entre sí, que desde luego están

¹¹¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, op. cit., p. 122.

¹¹² Ibidem., p. 134.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regulados por derecho y que logra expresar una forma exterior de la voluntad de la autoridad. Es pues, un conjunto de normas instrumentales que sirven de cauce para la producción, modificación y extinción de actos jurídicos, especialmente en el ámbito de derecho público,¹¹³ que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no.¹¹⁴

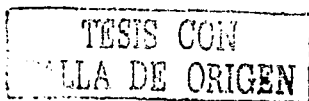
Por lo que hace a sus elementos subjetivos, la separación del recurso administrativo como acto jurisdiccional se hace patente bajo la tesis de que en un acto jurisdiccional se da la intervención de un tercero imparcial, situado por encima de dos partes contra puestas, quien resuelve imperativamente la controversia. Por el contrario en el recurso administrativo se presenta una relación única y exclusivamente bilateral, que en esta caso sería entre el gobernado y la administración.

Para explicar por qué únicamente la intervención de dos en los recursos, Héctor Fix Zamudio, bajo la idea de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, apunta que en virtud de que es la misma autoridad administrativa la que examina nuevamente el acto y dicta resolución, la controversia se entabla entre autoridad administrativa y particular, aquí la resolución proviene de una de las partes lo cual es la piedra angular de la llamada autocomposición y, citando a Sayagues-Laso, agrega que es un simple pronunciamiento administrativo dictado a instancia de parte para resolver reclamaciones administrativas.

¹¹³ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, en "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX"*, Homenaje a Enrique Sayagues-Laso, Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1969, p. 1064 y 1065.

¹¹⁴ Cabe recordar, como mas arriba se dejó claro, que por el ambito de este trabajo solo se hara pronunciamiento al procedimiento administrativo, dado que por la basta materia que hoy por hoy integra el derecho procesal administrativo es dable que se pudiera pensar también en hacer extensiva la referencia al proceso administrativo, recorrido que no estaria por demas seguir, en la inteligencia de que los recursos se utilizan en el derecho administrativo y procesal como medio de impugnacion y que noblemente pueden ayudar a trazar las fronteras entre recurso administrativo como procedimiento y proceso, como bien lo hace notar el profesor Andrés Serra Rojas.

Situado ya el razonamiento de este apartado únicamente en el procedimiento administrativo, nos encontramos que hay dos corrientes doctrinarias que indican como está integrado. La que lo cataloga como un conjunto de formalidades que producen y preparan el acto administrativo y aquella que aparte de indicar las anteriores agrega las relativas al procedimiento de ejecución y recurso administrativo. En defensa de la primera, se argumenta que en el último de los casos el recurso administrativo y los procedimientos de ejecución desembocan también en actos administrativos.

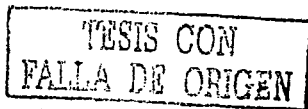


Por otro lado, Manuel J. Sarmiento, explica que los recursos administrativos los asume la administración pública para su conocimiento y resolución como bifronte de juez y parte al mismo tiempo, añade, que si fuera jurisdiccional la facultad, tendría que tener una independencia, imparcialidad y neutralidad aseguradas por una adecuada estructura organizativa y funcional, la cual lleva a buscar el fundamento en una prerrogativa para la resolución de los recursos que tiene la autoridad por la vía de la autotutela administrativa. Se debe entender como autotutela administrativa, explica Sarmiento Acosta, la autosuficiencia que tiene la administración para que frente a la posición de los particulares, que debieran acudir a los tribunales para que se declaren y hagan efectivas sus pretensiones, pueda tutelar por sí mismas sus propias situaciones jurídicas, razón por la cual se sitúa en un privilegio, dado que se le exonera a la administración de impetrarla intervención de los tribunales de justicia.¹¹⁵

Estas dos opiniones pudieran dar una idea de la relación administración gobernado, sin embargo la idea de Sarmiento Acosta principia por ser confusa y termina por eximir más que proponer. El autor español primero indica la autoridad asume un papel dual al ser juez y parte y después indica que la función de juzgar solo es propia de los órganos jurisdiccionales y resuelve la contradicción con una fácil actitud de exoneración y privilegio a la administración pública.

La postura que plantea Fix Zamudio pudiera ser más correcta gracias a que no intenta ubicar a la autoridad como juez, como lo hace Sarmiento Acosta, y de manera práctica opta por calificar la función de la administración como una autocomposición, como atinadamente también lo manifiesta Alcalá-Zamora y Castillo.

¹¹⁵ SARMIENTO ACOSTA. Manuel. Op. Cit., pp. 44 y 45.



Así, a manera de extracto sustantivo de ambas doctrinas, una indica que para resolver la polémica doctrinal se presenta la autocomposición de la autoridad administrativa y la otra indica que por privilegio se le exenta a la administración de acudir a tribunales asumiendo un papel bifronte de juez y parte. Es así como responde a la relación dual que se da entre el estado administrador y el particular sin la intervención de un tercero quien resuelva, en un procedimiento administrativo como es el recurso.

La relación dual, comúnmente se entiende en principio porque se está frente a un procedimiento de carácter administrativo y no ante un proceso propiamente dicho, en donde imperan actividades de un órgano jurisdiccional y partes, encaminadas al examen y actuación, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otro y que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio. Es decir, habrá tres partes en un proceso jurisdiccional y solo dos en un procedimiento como lo es el recurso administrativo. Es pues esta relación jurídica procedimental a la que comúnmente se hace referencia para señalar la naturaleza del procedimiento y que sin duda se adopta en materia administrativa. Nada nuevo, pero sí valido.

Al recurso administrativo no se le puede asociar, como comúnmente se hace, con un "medio defensa". La razón es que un medio de defensa es resultado de un litigio entre dos partes y si así fuera, como tendría que dársele cause a esta controversia sería mediante un proceso que, como ya se dijo, alcance la aplicación del derecho objetivo y la satisfacción del interés legalmente tutelado y decidido por un órgano competente.

¿Se da o no ese estado de controversia en la substanciación del recurso administrativo entre el gobernado y la administración pública? En razón de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que en un procedimiento administrativo no hay cabida para el pleito, al emitirse una resolución o acto administrativo, del cual el gobernado no esté de acuerdo, por las razones que se quiera, nace, naturalmente de este gobernado, un rechazo al acto emitido por la administración pública y tomando en cuenta la no posibilidad de contención con quien no está conforme, se busca de entre la instrumentación jurídica un medio que le permita, en primera instancia, manifestar su disconformidad con el acto emitido por la autoridad, luego, es el recurso administrativo que le permitirá hacer valer su derecho a exponer y demostrar su disintimiento con la autoridad que emite el acto y que afecta la esfera jurídica particular.

En virtud pues, de la distinción en criterios y conceptos que tienen sobre la emisión del acto administrativo tanto el gobernado como la administración, no hay "espacio" para un desafío entre ambos, llámesele proceso, en que por sus posturas antagónicas sean agraviados, defendidas y refutadas (probando, sosteniendo y promoviendo) por las muy válidas razones que le asistan a uno y otro. El recurso sí permite al gobernado manifestar su desacuerdo, lo que posteriormente podría ser que diera lugar a que la autoridad lo reevalore o examine nuevamente.

De manera tal que si aprovecháramos la rigurosidad del caso, se precizaría que en primer lugar el recurso administrativo no brinda un derecho de defensa al particular dado que el acto administrativo no responde a un ataque como para solicitar y apelar defensa. En segundo lugar, el recurso administrativo no garantiza propiamente el derecho del particular a que la autoridad realice un nuevo análisis o examen del acto administrativo ya que esta acción está sujeta a que la promoción del recurso sea conforme lo establezca la legislación positiva de la materia que lo reglamenta, y además, que por cualquier otra circunstancia la administración no lo deseche.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De este modo el recurso administrativo responde en congruencia a su naturaleza de procedimiento, no es instrumento para dar pie a una controversia entre partes y por tanto tampoco será medio de defensa, en cambio, es el instrumento jurídico que permite y garantiza el derecho del particular a manifestar su desacuerdo con el acto administrativo emitido por la autoridad, y que sí el recurso efectivamente se encuentra bajo las condiciones y disposiciones que le marca la respectiva ley y la autoridad lo admite, vendrá, ahora sí, la reevaluación y nuevo examen, mediante el cual se comprobarán las inconformidades esgrimidas y de ser ciertas, entonces se dará finalmente paso a la corrección del acto por parte de la autoridad.

Ahora bien, el recurso administrativo no es, como se pudiera pensar, un medio defensa, entonces, se pensará que es un instrumento que tiene por objeto que el particular exponga su disconformidad con el acto administrativo, que dictó la administración pública.

Sin embargo, el recurso no se reduce a una reclamación, sino que pretende que la autoridad examine un acto que fue dictado por ella; es una revisión de los propios actos de la autoridad administrativa, revisión que podrá culminar en una reforma a dicho acto.

Finalmente, creo que al analizar lo que es el objeto del recurso, se puede observar la frontera entre la realidad y la doctrina administrativa. En donde, sin duda, termina por imponerse la cotidianeidad de la administración pública que es la que termina por influenciar en la doctrina del derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2. Referencia a la Teoría de las Nulidades en el acto administrativo.

Con el desarrollo de este capítulo es fácil advertir que hay de dos tipos de actos administrativos en cuanto al tema se refiere, uno el de la investigación para determinar las prácticas desleales de comercio internacional, el cual es materialmente jurisdiccional, y el otro el que da resolución al recurso administrativo, que es procedimental.

Ahora bien, para terminar por configurar la naturaleza del recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, es necesario considerar que estamos en presencia de un acto administrativo mediante el cual se extingue otro acto que previamente fue emitido por la Administración Pública, en nuestro caso las resoluciones que emita la Secretaría de Economía en materia "*antidumping*."

Sin embargo, esa extinción no se realiza deliberadamente, si no que responde a corrientes doctrinales que con el transcurso del tiempo se fueron plasmando, no del todo cabalmente, en la legislación mexicana. Lo que nos transporta inevitablemente a la Teoría de las Nulidades del acto administrativo.

Sin pretender ser exhaustivos hay que advertir que la teoría de las nulidades del acto administrativo, es sin duda resultado de llevar al campo del derecho administrativo uno de los principales cimientos del derecho civil, en este caso la Teoría de las Nulidades.

De hecho, es desde el momento en que la doctrina formula los elementos que constituyen el acto administrativo, cuando devienen como consecuencia lógica los cuestionamientos relacionados con la situación jurídica prevalectante por la falta de alguno de ellos, o con la presencia de todos con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la factibilidad de los vicios que pudieran llegar a tener, y en consecuencia las diversas sanciones que le serían aplicables y con todo lo anterior la nulidad del acto administrativo.

Desde luego, lo que se pretendió fue el trasladar al campo del derecho administrativo la tesis clásica del derecho privado aplicable a los actos jurídicos viciados, lo cual resultó inútil.

La Teoría de las Nulidades en el derecho administrativo, durante todo el siglo pasado ha sido considerada como imprecisa, incluso hoy por hoy, se podría afirmar que en el derecho administrativo, como dice Gabino Fraga, no es posible formular una teoría de la invalidez de los actos jurídicos que puedan presentar los lineamientos, tan marcados como en el derecho civil.

No habrá que olvidar tres aspectos que todo tratadista destaca, y que en el fondo se relacionan entre sí, uno es que aun cuando en el derecho administrativo se usan expresiones de derecho común, sus consecuencias jurídicas no necesariamente tienen que ser las mismas; otro aspecto es que los campos de aplicación de una y otra Teoría de las Nulidades guardan enormes diferencias y que identifican a la del derecho administrativo con la actividad del poder público, y un último aspecto que es consecuencia de los anteriores, es que la nulidad de los actos, en materia administrativa debe de ser matizada para armonizar los intereses que ponen en juego con motivo de la actividad del poder público.

Bajo estas consideraciones, es como se empezó a tejer la Teoría de las Nulidades en materia administrativa y no se ha hecho mediante la concepción de un solo jurista o la obra sistemática de la legislación positiva de un solo golpe, sino que este desarrollo ha sido gradual.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La doctrina distingue la inexistencia y la nulidad de los actos administrativos. Sobre la inexistencia se considera endeble su utilidad, en razón de que es una sanción que no está consagrada en la ley sino que opera como una necesidad lógica.¹¹⁶

Incluso para autores como Antonio Carrillo Flores, la inexistencia resulta inconveniente e inútil, dado que no engendra en su calidad de acto jurídico ningún efecto, cualquiera que sea, no es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción. Incluso la tilda de peligrosa porque convierte en insegura la posición del particular.¹¹⁷

Por lo que hace a la nulidad, es preciso aclarar que en derecho público la nulidad, normalmente no se distingue de la anulabilidad, dado que ésta en el derecho privado en la mayoría de los casos, tiene que ver con situaciones subjetivas, lo que no sucede en el derecho público porque en este caso, al contrario, la excepción es la situación subjetiva y lo general la impugnación por ilegalidad intrínseca del acto.¹¹⁸

De esta forma se considera la nulidad del acto administrativo por falta de competencia de la autoridad, por las irregularidades u omisión de la forma, por desvío de poder o ilegalidad en los fines del acto, por inexistencia de motivos y por la violación a la ley y falta de concordancia.

- Se considera la falta de competencia en que los agentes de la administración tienen rigurosamente atribuidos y repartidos sus poderes por la ley y han excedido de dichos poderes, bien, al emanar el acto por

¹¹⁶ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 122

¹¹⁷ CARRILLO FLORES, Antonio, Op. Cit., p. 112.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 115.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

órgano incompetente o irregular, o bien sin la concurrencia de otro que requiere de su intervención.¹¹⁹

- Las irregularidades por la omisión de la forma, se presenta cuando la forma se encuentra establecida como una solemnidad del acto administrativo y ésta es infringida o no se cumple.
- El desvío de poder o la ilegalidad en los fines del acto se presenta cuando la finalidad ha sido distinta de la querida por la ley, su aparente finalidad oculta un móvil extraño o contrario a la legalidad, no hay error sino ilegítima intención, bien por un motivo personal del agente de la administración para favorecer le interés de un tercero o por interés eventual y supuestamente válido.¹²⁰
- La inexistencia de motivos predetermina que todo acto jurídico supone motivos que lo provocan, es un "juicio de valores sobre la conveniencia, oportunidad, utilidad y justicia del acto en congruencia con los fines públicos específico que tienen que satisfacerse."¹²¹ Así que cuando son ausentes estos razonamientos se está frente a la falta de motivos del acto administrativo.
- Finalmente la violación a la ley o la falta de concordancia, la cual se presenta cuando la voluntad de la autoridad no se fija a la correcta interpretación de la ley, ajustándose a los principios generales que rigen a la materia, así como las exigencias propias de la administración, determinados por el fin que se pretende realizar o inclusive, cuando se

¹¹⁹ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997, p. 187.

¹²⁰ *ibidem*, p. 197.

¹²¹ *idem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mande en caso, con supuesto de hecho distintos de los que el legislador estableció como necesarios para que se emitiera el acto.

Con estos elementos estamos en condiciones de llegar a la conclusión tradicional de la doctrina. La cual manifiesta que cuando se presenta una acto administrativo con alguna irregularidad suficiente que le permita tener el carácter de nulos, se considera como un acto jurídico inválido para la cual procederá su nulidad. Su nulidad estará destinada a retirar un acto inválido, o sea, un acto que desde su origen tiene un vicio de ilegitimidad.¹²²

4.3. Análisis de la naturaleza del recurso de revocación en el procedimiento de investigación "Antidumping" y su eficiencia en la práctica administrativa.

La pregunta que ahora resalta es: si la anulación es para la eliminación de un acto jurídico inválido, ¿para qué sirve el recurso de revocación?

Siguiendo con la doctrina administrativa tradicional, Olivera Toro cita a Romanelli: "el recurso de revocación será el retiro de un acto válido, acto que ingreso al mundo jurídico con la completa actitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma".¹²³ Gabino Fraga opina que la revocación responde al retiro de una acto válido y eficaz por motivo superveniente.¹²⁴ Serra Rojas señala que será la extinción de actos administrativos anteriores constituidos legalmente.¹²⁵

¹²² FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 304.

¹²³ OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit., p. 20.

¹²⁴ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 304.

¹²⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1999, p. 371.

De esta forma se concluye que el recurso de revocación procederá cuando la eliminación del acto administrativo se produce por motivos de oportunidad.¹²⁶

Serra Rojas detalla que el recurso de revocación funda la extinción de la vida jurídica de los actos administrativos en motivos de mera oportunidad, técnicos de interés público o de ilegalidad.¹²⁷

Para este caso habrá que entender por motivos de oportunidad que, estando un acto válido y eficaz se presentan causas sobre venidas y objetivamente ciertas que justifican la eliminación del acto. Esto es, que se presenta una mutación superveniente de alguno de los presupuestos de hecho que se tomaron en cuenta para la emisión del acto, y que con ellos se modifican las exigencias del interés público, que debe de satisfacer la administración. Se retira un acto que originalmente es válido pero por falta de coincidencia con el interés público resulta inconveniente.¹²⁸

Ahora bien, esta doctrina tradicional termina por detallar con una excepción al actuar de la revocación y que se centra en la idea de que la revocación no procederá en tanto que el acto que se pretenda revocar produzca efectos instantáneos o que ha engendrado derechos adquiridos, derechos patrimoniales o condiciones ventajosas a favor del particular.

Hasta aquí podríamos llegar a dos conclusiones preliminares sobre los casos que prevé el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, con relación a la procedencia del recurso de revocación en materia "*antidumping*."

La primera de ellas es en los supuestos que establece el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior para la procedencia del recurso de revocación en

¹²⁶ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, España, 1987, p. 180.

¹²⁷ SERRA ROJAS, Andres, Op. Cit., p. 371.

¹²⁸ OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit., p. 203.

materia de prácticas desleales de comercio internacional, ya que pueden ser razones que se presenten por los particulares en su categoría tanto de oportunidad como de ilegalidad y que sin duda se encuentran normados por la figura, del recurso de revocación, cuando éste, se ha dicho, es propio de los actos de autoridad que siendo válidos sean inconvenientes en su aplicación por el poder público.

La segunda, y que tiene que ver con los puntos torales, es que la Secretaría de Economía una vez que ha emitido una resolución al recurso de revocación en materia "*antidumping*", en cualquiera de los casos a que hace referencia el multicitado artículo 94, se da lugar a que independientemente de que se den violaciones a la legalidad durante el procedimiento o se presenten razones de oportunidad suficientes para la revocación del acto de la autoridad investigadora, existirán solo dos resultados finales: el de determinar una cuota compensatoria o el de no determinar nada, lo que dará como resultado lógico que la resolución que se emita en cualquiera de sus sentidos, comenzará a surtir condiciones favorables subjetivas a cualquiera de las partes.

Lo anterior resultaría ser de momento el argumento más estructurado para que el recurso de revocación en el Ley de Comercio Exterior fuera en contra de sus principios rectores y por lo tanto condenado a su inoperatividad jurídico procedimental.

De manera que por las probables hipótesis de legalidad que estable el numeral 94 de la Ley de Comercio Exterior, fracciones III a la XI, más que estar, frente a un recurso de revocación, estaríamos frente la figura de la anulabilidad administrativa y si a esto agregamos que las resoluciones de la Secretaría de Economía que se pretenden combatir propician derechos

adquiridos o condiciones favorables a favor de las partes, la figura del recurso de revocación quedaría doctrinalmente insostenible.

Sin embargo, esta conclusión preliminar es en el contexto de una doctrina tradicional.

Ahora, justo en los dos aspectos que generan en la figura del recurso de revocación antidumping en la Ley de Comercio Exterior aparente incongruencia con su naturaleza jurídica. Subyacen ciertos criterios que le brindan otro matiz y que sin duda logran justificar su carácter de medio impugnativo revocatorio.

En cuanto la tesis que sostiene que el recurso de revocación se limita a actuar en contra de acto de la administración pública válidos que a la postre resultan inconvenientes o inoportunos, González Pérez asume una postura con base a la legislación española y señala que en realidad se emplea el término revocación en un sentido amplio, como privación de efectos de un acto administrativo; por el motivo que se le prive de efectos, se estará ante la declinación de nulidad (anulación) fundados en infracciones del ordenamiento jurídico o revocación, cuando se le priva de efectos por razones de oportunidad.¹²⁹

Margaint Manautou, al igual que González Pérez sin compartir la idea de que el recurso de revocación se funda solo en razones de oportunidad se remite al 202 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción VI, el cual suscribe que es improcedente el juicio ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

¹²⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit., p. 147.

VI. Que pueden impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

Margain Manautou, entiende que será improcedente el juicio de anulación contra aquellas actas que puedan impugnarse por medio de un recurso, de esta forma el recurso de revocación será procedente contra actos de legalidad en los casos y causales que para este efecto se declaren por la propia ley.

Complementariamente Margain Manautou, basándose en la ley de Amparo, indica que si al agotar el recurso administrativo, el interesado no ofreció las pruebas idóneas, aquellas que demuestran la ilegalidad del acto impugnado, ni formula los argumentos debidos ante la fase contenciosa, no podría presentar nuevas, ni mejorar sus argumentos, pues el órgano jurisdiccional juzgará el acto administrativo con los mismo elementos que la autoridad administrativa tuvo a su alcance para emitirlo.¹³⁰

Bajo esta óptica, es posible aceptar que el recurso de revocación contra resoluciones en materia antidumping logra justificar su naturaleza como medio impugnativo, basándose en razones tanto de oportunidad como de legalidad.

Por lo que toca al aspecto de los derechos adquiridos o condiciones favorables al particular, se ha de indicar que esta excepción queda plenamente superada al considerar los problemas graves del mundo moderno, ya que se comprueba que la protección del interés general se consagra y fortalece en las legislaciones de manera tal que en las leyes administrativas, la propia autoridad administrativa afecta esos derechos

¹³⁰ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, Op. Cit., p. 26.

TESIS CON
FALJA DE ORIGEN

subjetivos creados por un acto anterior y eliminados por razones del interés general por otro posterior.

Así, la revocación no está basada en los intereses de los particulares, sino en el interés público, por tanto la revocación procederá cuando lo exija el interés público, procurando hacer compatibles con éste al respeto de las situaciones legítimas creadas al amparo de los actos administrativos.

Por estos motivos, las resoluciones a que hace referencia el artículo 94 fracciones III a la XI de la Ley de Comercio Exterior, aun produzcan condiciones favorables a los exportadores extranjeros, productores nacionales, importadores o gobiernos, podrán ser modificados; no será obstáculo para la procedencia del recurso de revocación, y que su único límite será el que esa facultad revocatoria esté conferida, en este caso, en la Ley de Comercio Exterior.

A lo largo de este trabajo se justifica que las resoluciones a que hace referencia el artículo 94, fracciones III a la XI de la Ley de Comercio Exterior, emitidas por la Secretaría de Economía, cuentan con el recurso de revocación, antes de acudir a la vía del juicio de nulidad, con el objeto de dar a las partes que intervienen en el procedimiento, la oportunidad de defenderse ante la propia Secretaría de Economía; de esta manera se garantiza el derecho de audiencia. Conjuntamente se resaltó que cuando las partes que intervinieron en el procedimiento de investigación "*antidumping*", utilizan al recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior como medio de defensa, coadyuvan a garantizar la legalidad de las resoluciones de la propia Secretaría.

Sin embargo, no se soslaya el hecho de que el recurso de revocación es un acto de naturaleza procedimental administrativo que se instaura como medio

de impugnación contra actos que al contrario del propio recurso no son procedimentales sino mas bien tienen un carácter materialmente jurisdiccional. Igualmente se destaca que cuando se substancia el recurso de revocación quedan sin ser escuchas todas aquellas partes que intervinieron en el procedimiento de investigación "antidumping" y desde luego se emite resolución, sin antes haber sido escuchadas y que trae como lógica consecuencia la inconformidad de las partes.

De esta forma se podría pensar que la solución sería que en el trámite del recurso de revocación se le diera participación a las partes interesadas, a manera de tercerías, sin embargo este hecho nos traslada al escenario original, en donde participan todas las partes y resuelve la autoridad administrativa. El procedimiento para resolver la revocación sería lo mismo y por lo tanto no tendría sentido situarse en dos mimos supuestos.

Por este motivo y considerando que el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, faculta al recurso de revocación para resolver cuestiones de legalidad y de oportunidad, al igual que al juicio de nulidad, no habría un motivo lo suficientemente sólido para acudir previamente al recurso de revocación, cuando también se pudiera hacer mediante un juicio de nulidad por las mismas razones. Sin embargo, esto sería legalmente improbable en razón de que el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior obliga a agotar la instancia del recurso, previsto en el artículo 94 para poder proceder al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora, un aspecto que no habrá de olvidarse, es que en los procedimientos de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional, las partes involucradas efectúan un gasto importante de recursos económico, los cuales resultan mayores con la rigurosa obligación de acudir al recurso de revocación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También hay que considerar que en la práctica administrativa ha sido severamente cuestionado el recurso de impugnación en la Ley de Comercio Exterior, ya que en la mayoría de los casos la Secretaría de Economía confirma la resolución final. Lo que da como resultado que la inconformidad que las partes manifiestan en torno al recurso no se centra en las cuestiones de derecho sino en la sistemática realidad de la emisión de resoluciones desestimatorias por la Secretaría de Economía, esto también se traduce en que el particular acude ante la Secretaría de Economía a interponer el recurso de revocación con ánimo de cumplir un "requisito procedimental" para acudir al juicio de nulidad, más que por la convicción de que la autoridad reconsidere el acto y se logre garantizar la legalidad en los actos de la autoridad, esto debido a que el recurrente sabe de ante mano que la resolución que recaiga sobre el recurso no le será estimatoria.

De esta forma, estamos frente a la famosa "trampa o rémora procedimental" que propicia a las partes un dispendio económico, que en casos extremos, cuando sea el productor nacional cuando lo interpone, lejos de colaborar, con la producción nacional, bien jurídicamente tutelado en la Ley de Comercio Exterior, colaborará en gastos económicos que repercuten en las finanzas de ésta, por la obligación de acudir al recurso que, desde ya, no le será favorable.

Por todo esto el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, habría de tenerse en cuenta, más que la obligación de tramitar el recurso de revocación, la opcionalidad de presentar el recurso ante la Secretaría de Economía o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la presentación de un juicio de nulidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta es la correcta regulación, más que pugnar por una posible desaparición, debido a que si así fuera, con toda certeza las partes impugnaran la falta del instrumento legal que permita a la autoridad revisar por si misma las resoluciones que emite, poniendo en manifiesto violaciones al derecho de audiencia de las partes interesadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

1. Se debe entender que si un productor o exportador extranjero venden mercancías en el territorio nacional a un precio menor al que tienen dichas mercancías u otras similares en su mercado de origen, estamos frente a una práctica desleal de comercio internacional, conocida como discriminación de precios o "*dumping*".
2. Para que dicha práctica comercial califique como desleal es necesario que se presenten tres elementos: la discriminación de precios, el daño, la amenaza de daño o un retraso en la creación de una rama de producción nacional.
3. La determinación de la existencia de *dumping*, daño material, amenaza de daño, o un retraso en la creación de una rama de producción nacional, su relación causal y el establecimiento de la cuota compensatoria se realiza a través de un procedimiento administrativo de investigación, que se iniciará de oficio o a solicitud de parte.
4. En el procedimiento administrativo, una vez que se ha concretado la impulsión inicial del particular a través de la solicitud de inicio de la investigación administrativa, se presentan durante el procedimiento, según se vaya desarrollando la investigación, tres tipos de resoluciones: la de inicio, preliminar y la final; las cuales deberán de cumplir ciertos requisitos.
5. Las cuotas compensatorias son medidas fiscales impuestas por el Estado como resultado de la investigación "*antidumping*" y que tiene como objetivo el eliminar los efectos negativos de la práctica desleal de

comercio internacional. Las cuotas compensatorias tendrán que ser equivalentes, en el caso del "dumping", a la diferencia entre el valor normal y el precio de importación, las cuales podrán ser menores a dichos márgenes de discriminación de precios cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en tales condiciones.

6. Los mecanismos de impugnación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se encuentran divididos en dos. Por un lado los conocidos como "mecanismos nacionales de impugnación" o "impugnación interna", dentro de estos podemos ubicar al recurso de revocación, al juicio de nulidad y el juicio de amparo. También existen los medios de impugnación que se tramitan a la luz de los tratados de libre comercio, aquí encontramos principalmente la regulación del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los que son regulados en el marco de la Organización Mundial del Comercio, conocidos como "Mecanismos Internacionales Alternativos de Solución de Controversias" o "Impugnación Externa".
7. Los recursos administrativos son considerados como los medios más frecuentes por virtud de los cuales se procede a la impugnación de los actos o resoluciones que emita la administración pública.
8. El recurso administrativo resulta importante en razón de que cumple con un doble papel, el de control de los actos de la administración pública y por tanto el de la eficacia de la propia administración, finalmente será un medio para restaurar el orden legal.
9. El recurso administrativo es considerado por el particular como su "medio de defensa", el cual tendrá como objeto el que la autoridad examine

nuevamente un acto dictado por ella, que el propio particular considera perjudica a sus intereses.

10. El recurso administrativo está conformado por elementos esenciales y secundarios. Dentro de los elementos esenciales se encuentran los siguientes: que el recurso administrativo se encuentre contemplado en el ordenamiento legal correspondiente, que exista un acto o resolución administrativa, y que exista una autoridad administrativa ante la cual se interponga, tramite y resuelva el recurso administrativo. Dentro de los elementos secundarios se indican los siguientes: el plazo para interponer el recurso, los requisitos de forma que deberá de cumplir el escrito en que se interponga el recurso de revocación y que exista un procedimiento para su tramitación.
11. El escrito en que se interpone el recurso administrativo contendrá: el nombre del recurso que se interpone; el nombre, denominación o razón social del recurrente; el domicilio para oír y recibir notificaciones, autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción; el acto que se impugna; señalar la autoridad responsable que emitió el acto; la exposición de hechos y agravios; cita de los preceptos violados; pruebas y hechos controvertidos de que se trate y deberá de estar firmado.
12. Con la presentación del recurso administrativo se da lugar efectos jurídicos, los cuales se hacen patentes desde la propia presentación del escrito hasta la resolución que resuelve el recurso administrativo, siendo éstos últimos los que más relevancia tienen dado que finalmente son los que determinan la vida de este medio de impugnación.
13. Doctrinalmente el recurso administrativo es clasificado atendiendo a distintos criterios, siendo los más comunes los siguientes: en atención al

órgano ante el cual se interponen, desde el punto de vista del régimen, en atención de quien lo interpone, según la causa invocada, en atención al ordenamiento que lo establece, el objeto que se persigue, a su naturaleza y finalidad.

14. El recurso administrativo, por la interacción y dinámica que desarrolla en el campo del derecho, tiende a ser confundido por ciertas figuras jurídicas, sin embargo, el recurso administrativo integra elementos técnicos propios que impiden se interprete por otras figuras tales como: la denuncia, acción popular, reclamación jerárquica, autotutela, recurso contencioso y el derecho de petición.
15. El recurso de revocación es un acto jurídico por medio del cual el gobernado solicita a la autoridad que emitió un acto administrativo válido, reexamine las causas sobrevenidas y objetivamente ciertas que justifiquen la eliminación de éste.
16. La Ley de Comercio Exterior, consagra en el capítulo dos, título noveno, el recurso administrativo de revocación, que se podrá interponer contra diversos actos que señala para tal efecto el artículo 94 de la propia Ley de Comercio Exterior, de entre los que destacan se encuentran los referentes al procedimiento de investigación para determinar la discriminación de precios en materia de comercio exterior.
17. Las resoluciones en materia "*antidumping*" contra las cuales procede el recurso de revocación, son las siguientes: las 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; las que declaren concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59; las

que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60; las que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61; las que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 98, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo, y que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73. El decreto del 13 del marzo de 2003 incluyó dos supuestos: las resoluciones que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89B y fracción IV del artículo 89F.

18. En atención a lo indicado por el propio reglamento de la Secretaría y por las disposiciones que expresa la Ley de Comercio Exterior, el recurso administrativo de revocación en comercio exterior que tenga que ver con procedimiento administrativo de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, se interpondrá ante la Secretaría de Economía en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

19. El plazo para interponer el recurso se computa para el particular. El Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria a la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 121 dispone que el escrito de interposición del recurso, deberá presentarse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación. El artículo 98 de la Ley de Comercio Exterior, dispone una regulación especial en cuanto al trámite que tendrán las fracciones IV, V, VI, y VIII, del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior. En estas fracciones a que hace referencia el artículo 98, cuando sean resueltas por la autoridad y cuando sean recurribles mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en los tratados internacionales, se considerará que el plazo para interponer el recurso de revocación no

empezará a correr si no hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional para interponer dicho mecanismo de solución de controversias.

20. Las formalidades que en un momento dado habría que considerar para el recurso de revocación, serán aquellas que se establecen para la presentación del escrito del mismo recurso, las cuales quedan consagradas en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación.

21. La resolución mediante la cual se resuelva el recurso de revocación estará fundada en los artículos 121, 131, 132 y 133 del Código Fiscal de la Federación, 16 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior.

22. La resolución del recurso administrativo de revocación, según el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, tendrá como objeto el revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada. Es posible que se presenten formas, de las llamadas anormales, de terminación del recurso, como pudiera ser el caso del desistimiento, la renuncia o incluso la falta de resolución por la autoridad. Complementariamente la Secretaría de Economía podrá desechar el recurso por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo.

23. El acto de investigación que realiza la Secretaría de Economía es un acto materialmente jurisdiccional, debido a que se soluciona una controversia entre las partes con arreglo a las leyes "antidumping" que terminará con una resolución final, en la que se define el derecho u obligaciones de las partes y se decide cual de ellas le asiste la razón jurídica, resolviéndose así la contradicción. Sin embargo, no dejan de ser formalmente actos administrativos, por el simple hecho de estar

determinados por una autoridad de carácter administrativo con amplias facultades, conferidas claramente por los ordenamientos legales idóneos y propios de la administración pública federal, en este caso la ya mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Comercio Exterior y el Reglamento de la Secretaría de Economía.

24. El recurso administrativo de revocación en la Ley de Comercio Exterior es un derecho en sí, por la facultad que tienen de inconformarse las partes, y además, que se objetiviza mediante un acto jurídico inicial del administrado.
25. Para precisar la naturaleza del recurso de revocación en la Ley de Comercio Exterior, se tiene que situar como un procedimiento y no como un proceso, en atención a tres razones: por su utilidad o función, por sus elementos subjetivos y por su carencia de contención.
26. El recurso de revocación tendrá como objeto el que el particular exponga su disconformidad con el acto administrativo, que dictó la administración pública.
27. La revocación en materia "*antidumping*" procederá aun cuando se adquirieron derechos o condiciones favorables a las partes con las resoluciones que emita la Secretaría de Economía, debido a que la revocación no está basada en los intereses de los particulares, por tanto la revocación procederá cuando lo exija el interés público, procurando hacer compatibles con éste al respeto de las situaciones legítimas de las partes creadas al amparo de las resoluciones que emita la Secretaría de Economía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

28. Así sea que resoluciones de la Secretaría de Economía, fueron emitidas válidamente y que a la postre resultaron inconvenientes o inoportunas, o en su defecto son resoluciones que revisten de alguna una ilegalidad, será procedente el recurso de revocación de la Ley de Comercio Exterior, fracciones III a la XI.

29. Aun cuando el recurso de revocación que consagra la Ley de Comercio Exterior, al responder a las mismas razones tanto de oportunidad como de legalidad, a las que responde el Juicio de Nulidad; no puede pugnarse por su eliminación, debido a que si así fuera, las partes impugnaran la falta del medio legal que permita que la autoridad revise sus propios actos permita reclamar. Tampoco se le podrá dar participación en la tramitación de la revocación, a las partes que no interpusieron el recurso, porque de ser así, se llegaría nuevamente a una situación igual a la del procedimiento de investigación, en donde habría partes recurrentes, las partes beneficiadas por la resolución y una autoridad resolutora, lo cual resulta ser jurídicamente insostenible. Por todo lo anterior, habría de tenerse en cuenta, más que la obligación de tramitar el recurso de revocación, la opcionalidad de presentar el recurso ante la Secretaría de Economía o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la presentación de un juicio de nulidad.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México 12ª ed., 1995.

Derecho Administrativo Especial, Porrúa, México, s/ed. 1999.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución al estudio de los fines del proceso*, UNAM-IIJ, 1ª reimpresión, 2000.

ARMIENTA, HERNÁNDEZ, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico del Recurso Administrativo*, Porrúa, México, 3ª ed., 1996.

BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Porrúa, México, 8ª ed., 1980.

BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 33ª ed., 1997.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Colección de Obras Clásicas, Tomo 1, 2000.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 39ª ed., 1999.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, en *Perspectivas del Derecho Público en la Mitad del*

Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagues-Laso, Separata, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, Porrúa, 1995.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, España, 11ª ed., 1987.

GOMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, México, ed., Harla, 1996.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, México, ed., Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Los Recursos Administrativo*, Boletín Oficial del Estado, España, s/ed. 1969.

ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Depalma, Argentina, s/ed. 1967.

KAYE, Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*, Themis, México, 6ª ed., 2001.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y Vega Cánovas, Gustavo, *Las Prácticas Desleales de Comercio en el Proceso de Integración Comercial en el Continente Americano: La Experiencia de América del Norte y Chile*, UNAM, IIJ, SECOFI, 1ª ed., 2001.

MALPICA DE LA MADRID, Luis. *El Sistema Mexicano contra Prácticas desleales de Comercio Internacional y el Tratado de libre Comercio de*

América del Norte, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2ª ed., 1996.

MANCILLA Y MEJIA, María Elena. *Ley federal de Procedimiento Administrativo: doctrina, jurisprudencia y comentarios*, México, ed., University Oxford, 1999.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Legislación de Comercio Exterior*, Mc Graw Hill Interamericana Editores, México, 2ª ed., 2000.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. Porrúa, México, 5ª ed., 1999.

MESTA GUERRA y Paz López, Alejandro, *El Recurso de Revocación en Materia Fiscal. Análisis Sistemático Práctico y Crítico de este Medio de Defensa*, ISEF, México, 1ª ed., 2001.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, s/ed., 1959.

Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª ed., 1995.

OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 7ª ed., 1997.

ORENDAL KANHARD, Ignacio. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Análisis y Comentarios*, México, ed., Themis, 2001.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. *Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Admlnistrativa*, Civitas, España, 1ª ed., 1996.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 19ª ed., 1999.

SECRETARIA DE ECONOMÍA. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. *Informe de Labores 2000. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. El Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*. México, 2001.

Marco Jurídico, Aspectos Sustantivos y Aspectos de Procedimiento, sobre el Procedimiento Administrativo de Investigación sobre Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEREACIÓN. *El Procedimiento Contencioso Administrativo*, México, ed TFF, 1996.

VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Angel. *Ley de Comercio Exterior. Análisis y Comentarios*, Themis, México, 3ª ed., 2000.

UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, México, 1ª ed., 1995.

DICCIONARIOS

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa, México, 1ª ed., 2001.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 4ª ed.,

SANTIGO ZORRILLA, Arena y Silvestre Méndez, José. Diccionario de Economía. México, 6ª ed., Oceano, 1987.

LEGISLACIÓN

LEYES Y CÓDIGOS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 132ª ed. Ed Porrúa. México, 2002

Ley de Comercio Exterior. Ed. Sista. México, 2002.

Código Fiscal de la Federación. 26ª ed. Ed. Ediciones Fiscales Isef México, 2002.

Código Federal de Procedimientos Civiles. 5ª ed. Ed. Ediciones Fiscales Isef. México, 2002.

Ley Aduanera. Ed Sista, México, 2003.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 5ª ed. Ed. Ediciones Fiscales Isef. México, 2002.

REGLAMENTOS

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. Ed. Sista. México, 2002.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación. 26ª ed. Ed. Ediciones Fiscales Isef México, 2002.

Reglamento de la Ley Aduanera. Ed Sista, México, 2003.

ACUERDOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio.

Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994. Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 2000.

Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 2000.

Acuerdo de Salvaguardas. Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 2000.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 1 ed. Ed Porrúa, México, 1994.



OTRAS FUENTES

Resoluciones emitidas por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

Organización Mundial del Comercio. Comité de Prácticas Antidumping. Comité de Subvenciones y Medidas Compesatorias. Notificación de Leyes y Reglamentos de Conformidad con el párrafo 5 del artículo 18 y el párrafo 6 del artículo 32 de los Acuerdos. Australia 1995, Canadá 1997 y EUA 1995.

INTERNET

www.ita.doc.gov

www.doc.gov

www.rtn.net.mx/ocde

www.wto.com

