



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO  
EXTERIOR

LOS PANELES BINACIONALES DEL CAPÍTULO  
XIX, DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE  
AMÉRICA DEL NORTE Y SU REPERCUSIÓN  
EN EL JUICIO DE AMPARO.

## T E S I S

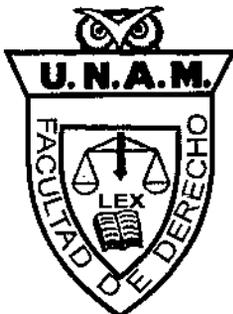
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FERNANDO PÉREZ JIMÉNEZ

ASESOR:

LIC. NORA RAMÍREZ FLORES



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2005

m 343299



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Fernando Pérez Jiménez

FECHA: 20 abril 2005

[Firma]

## DEDICATORIAS

El presente trabajo significa un logro muy importante en mi vida profesional y que refleja un gran esfuerzo no sólo de mi parte, sino también el de aquellas personas que de alguna manera han intervenido con su apoyo y sus consejos, por esta razón quiero dedicar este esfuerzo y expresar mi más profundo agradecimiento a las siguientes personas:

**A DIOS**, porque me ha permitido continuar en esta gran aventura que llamamos vida y me ha rodeado a lo largo del camino de personas extraordinarias.

**A MI PADRE**, porque sin tu apoyo incondicional no habría llegado hasta donde estoy y porque tu propia vida es un ejemplo de lucha interminable y la prueba de que podemos alcanzar nuestras metas, que sin duda, para mí constituyen una fuente de inspiración por alcanzar las propias.

**A MIS HERMANOS**, por la confianza y el apoyo que me han brindado estos últimos años y porque de cada uno de ustedes he aprendido cosas distintas y que me han servido a lo largo de mi vida.

**A MIS AMIGOS**, por el apoyo incondicional que me han brindado durante todos estos años; los quiero mucho, respeto y admiro; saben que también en mí tienen una persona en quien confiar.

**A MI ASESORA, LA LICENCIADA NORA RAMÍREZ FLORES**, porque sin conocerme decidió aceptar la dirección de este trabajo y por la confianza que depositó en mí; agradezco la dedicación y entusiasmo que puso en este proyecto.

**A LA MAGISTRADA SOFÍA LORENA PÉREZ MAGAÑA**, por darme la oportunidad de desarrollarme profesionalmente, por la confianza que ha depositado en mí y por su apoyo en la realización de esta Tesis.

**A LA LICENCIADA MARÍA OZANA SALAZAR PÉREZ**, por el gran apoyo que me ha brindado no sólo en el aspecto profesional sino también en el personal, gracias por su confianza y por su amistad.

Finalmente quiero agradecer a los maestros de la Facultad de Derecho por la dedicación y el compromiso de forjar no sólo buenos profesionistas sino buenas personas.

# Í N D I C E

Introducción.	II
---------------	----

## CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES.

1. Antecedentes del Tratado de Libre Comercio.	2
2. Procesos de Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	11
3. Procesos de Solución de Controversias en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional del Capítulo XIX del TLCAN.	17
4. Marco Jurídico Aplicable.	27
4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1, 13, 15, 103, 107 y 133).	27
4.2. Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	34
4.3. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).	35
4.4. Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT.	35
4.5. Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.	36
4.6. Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	36
4.7. Ley de Amparo.	37
4.8. Ley de Comercio Exterior.	37
4.9. Código Fiscal de la Federación.	38

4.10. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.	39
--	----

## CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

1. Prácticas Desleales de Comercio Internacional.	40
1.1. Dumping.	42
1.1.1. Concepto.	42
1.1.2. Elementos.	45
1.1.2.1. Dumping o discriminación de precios.	46
1.1.2.2. Daño a la producción nacional.	48
1.1.2.3. Relación de causalidad.	52
1.2. Subvención.	53
1.2.1. Concepto.	53
1.2.2. Elementos.	59
1.2.2.1. Subvención.	59
1.2.2.2. Daño a la producción nacional.	60
1.2.2.3. Relación de causalidad.	61
2. Etapas del Procedimiento Administrativo de Investigación.	61
2.1. Presentación de la solicitud.	63
2.2. Resolución de inicio.	66
2.3. Período probatorio.	68
2.4. Resolución preliminar.	70
2.5. Visitas de verificación.	72

2.6. Audiencia conciliatoria.	73
2.7. Resolución Final.	75
3. Cuota Compensatoria.	76

**CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES  
DEFINITIVAS DICTADAS POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA  
(CAPÍTULO XIX DEL TLCAN).**

1. Reemplazo de la revisión judicial interna.	80
2. Ámbito de Aplicación.	82
3. La función del panel.	83
4. Ley aplicable para las revisiones.	84
5. Criterio de revisión del panel.	86
6. Etapas del procedimiento ante el panel.	89
6.1. Solicitud de revisión.	89
6.2. Integración del panel.	94
6.3. Reclamación.	95
6.4. Aviso de comparecencia.	96
6.5. Presentación del expediente para efectos de la revisión.	97
6.6. Memoriales.	97
6.7. Audiencia.	99
6.8. Decisión final del panel.	100
7. Procedimiento de devolución.	102
8. Fin de la revisión del panel.	103

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE  
AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR UN PANEL  
BINACIONAL, CONSTITUIDO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1904  
DEL TLCAN.

1. Incorporación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a nuestro sistema jurídico.	106
2. Naturaleza jurídica de los paneles instituidos de acuerdo con el artículo 1904 del TLCAN.	108
3. Procedencia del juicio de amparo.	126
3.1. Autoridad responsable.	128
3.2. Acto reclamado.	139
4. El panel binacional contemplado como autoridad responsable y sus resoluciones vistas como actos de autoridad.	143
5. Análisis de un caso práctico emitido por el Poder Judicial de la Federación.	149
Conclusiones.	156
Bibliografía.	165

## INTRODUCCIÓN.

La solución de controversias comerciales de carácter internacional constituye uno de los temas que ha cobrado gran relevancia en las relaciones económicas actuales.

En efecto, la globalización de las economías, en donde las relaciones comerciales entre los agentes económicos se desarrollan en un mundo cada vez más cercano e interdependiente; la formación de bloques comerciales que se disputan el mercado; el hecho de que cada Estado cuente con su propio sistema jurídico y la negativa de los particulares y los propios Estados de no someterse a la jurisdicción de otros países, entre otros factores, plantea grandes deficiencias en los mecanismos clásicos de solución de controversias vía tribunales nacionales. Esto ha provocado el desarrollo de mecanismos alternos para la solución de los conflictos internacionales de índole comercial que ofrecen un foro neutral, confidencialidad y rapidez en el procedimiento.

Este fenómeno se puede observar claramente en la proliferación de acuerdos internacionales en los que se incorporan diversas instancias para la solución de controversias.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no escapa a esta tendencia y es así como en diversos capítulos se incorporan muchos y muy variados mecanismos para prevenir, conocer y, en su caso,

resolver las controversias que surjan al aplicar el TLCAN, a través de diversos métodos que van desde las consultas, la conciliación, mediación o el arbitraje.

Así pues, existen en diversos capítulos del TLCAN mecanismos específicos de solución de controversias que cubren áreas especializadas como las inversiones, los servicios financieros, el sector agropecuario, en materia de prácticas desleales de comercio internacional, entre otras.

Ahora bien, de las áreas antes mencionadas, nos interesa estudiar el mecanismo establecido en el artículo 1904 del Capítulo XIX del TLCAN, referente a la solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional por un tribunal arbitral denominado panel binacional, pues este ha planteado diversos problemas jurídicos de difícil solución.

De los problemas más graves a los que se ha enfrentado este mecanismo es el relativo a su validez constitucional y ha cobrado gran importancia el cuestionamiento respecto de la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones emitidas por dicho panel binacional, pues existe una tendencia cada vez mayor de los postulantes en esta materia de considerar impugnables a través de ese medio de control constitucional tales resoluciones.

Esta postura pone en riesgo la viabilidad de ese método de solución de controversias en nuestro país, toda vez que si se acepta la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones emitidas por un panel, nuestros

socios comerciales podrían suspender los beneficios obtenidos por el Tratado e incluso interrumpir el funcionamiento del Capítulo XIX.

Suspender el sistema de revisión ante el panel obligaría a nuestros exportadores, quienes sufren más cada día la imposición ilegítima de cuotas compensatorias, principalmente por parte de los Estados Unidos de América, a acudir a los medios de defensa de ese país, con lo cual se les dejaría en gran desventaja y además porque México no se encuentra en el mismo nivel competitivo que esa nación.

De esta manera, es importante examinar, con un estudio profundo y serio, la naturaleza jurídica de los paneles binacionales instituidos en el artículo 1904 del TLCAN, la finalidad de dicho mecanismo, el objeto del juicio de amparo y el verdadero alcance de los conceptos de autoridad responsable y acto de autoridad, para efectos de su procedencia.

El objetivo principal del presente trabajo de investigación será pues, demostrar que de acuerdo con los criterios actuales, el juicio de amparo no es procedente en contra de las resoluciones emitidas por dichos paneles binacionales.

Para arribar a dicha conclusión, nos auxiliaremos del método jurídico, desde un enfoque dogmático-formalista, mediante el cual explicaremos el

mecanismo de revisión de las resoluciones definitivas dictadas por la autoridad investigadora en materia de prácticas desleales de comercio internacional; así mismo, se estudiará el concepto de prácticas desleales de comercio internacional, el procedimiento administrativo de investigación para determinar su existencia y la imposición de cuotas compensatorias, a fin de comprender el procedimiento de revisión antes mencionado. Acto seguido, se determinará la naturaleza jurídica de un panel, se examinarán los conceptos de autoridad y de acto autoritario para efectos de la procedencia del juicio de amparo y, finalmente, se confrontarán todos estos elementos con el propósito de determinar si, de acuerdo con ello, un panel binacional tiene las características necesarias para que pueda reputarse como autoridad responsable y si sus resoluciones revisten las características de un acto de autoridad y entonces pueda ser procedente el medio de control constitucional en comento.

Así pues, el presente estudio se integra por cuatro capítulos a saber:

En el primero de ellos se hará una breve reseña de los antecedentes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se explicarán los procedimientos de solución de controversias previstos en dicho Tratado, para luego referirnos específicamente a los mecanismos del Capítulo XIX y, finalmente, delimitar el marco jurídico aplicable a nuestro tema de investigación.

En el segundo capítulo se hará referencia a conceptos que resultan necesarios para comprender el procedimiento de revisión seguido ante un panel

binacional, tales como el de prácticas desleales de comercio internacional y el procedimiento administrativo de investigación para determinar su existencia.

El capítulo número tres desarrolla las etapas fundamentales del procedimiento de revisión de las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, previsto en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el último capítulo se realizará el análisis de la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones emitidas por un panel binacional y, finalmente, emitimos las conclusiones que desde un punto de vista epistemológico se dejan ver en el presente trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES.**

### **1. Antecedentes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

Hasta principios de la década de los noventa, la posición de México era que para lograr un desarrollo estable de la economía no se necesitaba formar parte de algún bloque comercial. Sin embargo, la economía mexicana había sufrido fuertes contracciones a principios de la década pasada; los factores fueron diversos, la caída en los precios del petróleo, la devaluación del peso, la creciente inflación y principalmente por no participar en la economía global, lo cual también produjo la crisis de la deuda externa.

México estaba demasiado golpeado y con una economía endeble, el pago de la deuda externa era agobiante. En 1988, el presidente de México Carlos Salinas de Gortari decidió comenzar las negociaciones con los acreedores bajo los lineamientos del "Plan Brandy", llamado así por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América Nicholas Brandy. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional estuvieron de acuerdo en la medida para aliviar la crisis mexicana, no obstante dicho beneficio estaba condicionado, pues eran necesarias las reformas estructurales que los acreedores consideraban necesarias como garantía para el cumplimiento de la deuda.

La reestructuración de la deuda pues, era un requisito indispensable para que México regresara a los mercados internacionales. Esta medida no era suficiente para garantizar el interés de los extranjeros, se necesitaba que la política comercial se enfocara en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento y para ello la apertura del mercado mexicano era indefectible.

Por otra parte, en Estados Unidos de América se vio con cierto recelo el curso de la integración europea, especialmente desde una perspectiva económica y también en términos políticos y de seguridad. La reacción del gobierno de este país fue la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con el fin de conformar su propia zona de libre comercio para enfrentar de mejor manera el reto europeo.

Así mismo, la industria y los proveedores de servicios reconocieron la importancia de una cada vez mayor penetración de mercados externos y fueron los principales impulsores para la creación de zonas de libre comercio y de nuevos esquemas multilaterales dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se pensaba que sólo así Estados Unidos de América podría recuperar su posición de liderazgo económico mundial y hacer frente a la competencia de Europa y Japón.

"Así, la integración silenciosa entre México y Estados Unidos, de la cual muchos analistas se ocuparon en su tiempo, fue definiendo el marco para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)."<sup>1</sup>

El 10 de junio de 1990, el presidente de México, en su entrevista con su homónimo de Estados Unidos de América, abordó la conveniencia de que ambos países buscaran mecanismos que permitieran ampliar los flujos bilaterales de comercio e inversión para propiciar el crecimiento de las dos economías. En el comunicado conjunto de su reunión, los mandatarios concluyeron que un tratado de libre comercio constituiría el mejor medio para lograrlo.

El 8 de agosto de 1990, en el marco de la VIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos de América, celebrada en Washintong, D. C., las autoridades comerciales de los dos países dieron a conocer un comunicado conjunto en que recomendaban a sus presidentes que se iniciaran las negociaciones formales para un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos de América, de conformidad con las leyes y procedimientos de cada uno de los países.

En septiembre de 1990, el Presidente de Canadá comunicó su interés de participar en las discusiones y el 5 de febrero de 1991, los mandatarios de

---

<sup>1</sup> Castañeda, Jorge G. y Pastor Robert A., Límites en la Amistad: México y Estados Unidos. Editorial Joaquín Mortiz Planeta, México, 1989, p. 87.

México y Estados Unidos de América, junto con el Primer Ministro de Canadá, anunciaron su decisión de negociar un tratado de libre comercio. El 12 de junio de ese mismo año se dió la primera reunión ministerial de negociaciones en Toronto.

El resultado de dicha reunión fue importante, pues en ella se definieron las áreas de negociación y los objetivos a alcanzar: la liberación del comercio de bienes, servicios y flujos de inversión, que debería ser compatible con el GATT; eliminar los aranceles entre las Partes signatarias; eliminar las barreras no arancelarias; negociar reglas de origen a fin de evitar triangulaciones en la comercialización de productos; crear reglas precisas para evitar el uso de subsidios distorsionantes; y, finalmente, debería incluirse un capítulo específico sobre solución de controversias.

Por lo que respecta al comercio desleal entre los tres países, durante la negociación se plantearon los siguientes objetivos:

- a) Acceso a mercados: garantizar un ingreso ágil, claro y permanente de los bienes y servicios mediante la eliminación de barreras tanto arancelarias como no arancelarias.
- b) Reglas de comercio: transparencia en la imposición de restricciones en materia de salvaguardas y prácticas desleales a través de mecanismos rigurosos para combatirlas sin que se conviertan en nuevas formas de proteccionismo.

- c) Solución de controversias: creación de un mecanismo de solución de controversias comerciales que asegure respuestas ágiles y expeditas a las diferencias que surjan entre los tres países mediante el establecimiento de reglas claras e instancias imparciales para permitir soluciones justas, ágiles y apegadas a derecho, con el fin de evitar la aplicación unilateral y arbitraria de medidas proteccionistas.

Para lograr los objetivos anteriores, se tomó como base la experiencia exitosa del sistema de paneles binacionales de revisión en materia de prácticas desleales, establecidos dentro del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de América (ALC), el cual se podría considerar como el antecedente directo del TLCAN, pues muchas de sus disposiciones sirvieron como base durante su negociación, incluso algunos de los preceptos de este Tratado pasaron casi sin modificaciones al TLCAN.<sup>2</sup>

Las negociaciones terminaron catorce meses después, el 12 de agosto de 1992. El 7 de octubre los responsables de la política comercial de cada país

---

<sup>2</sup> Algo que vale la pena destacar en relación con el ALC, es que desde el inicio de las negociaciones de este acuerdo, Canadá expresó que uno de sus objetivos principales de negociación era eliminar la aplicación de la legislación antidumping y de cuotas compensatorias estadounidense pues ésta se aplicaba de manera discrecional y constituía una forma de proteccionismo, buscaba entonces que se le exceptuara de la aplicación de la legislación estadounidense contra prácticas desleales de comercio. Por su parte Estados Unidos de América no tenía interés en eliminar o limitar su derecho de imponer cuotas a los productos subsidiados o con discriminación de precios. Esta situación llevó a la creación del capítulo XIX, relativo a la administración de las cuotas antidumping y compensatorias, el cual habría de pasar casi intacto a lo que más adelante sería el TLCAN.

rubricaron el texto en presencia de los tres mandatarios, quienes firmaron el documento final el 17 de diciembre.

“Los poderes legislativos de los tres países ratificaron el tratado: el senado mexicano, de conformidad con la Constitución, lo aprobó el 22 de noviembre de 1993. La Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá hicieron lo mismo el 27 de mayo y el 23 de junio de 1993, respectivamente, y la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos el 17 y el 20 de noviembre de 1993, respectivamente.”<sup>3</sup> Finalmente, el 1 de enero de 1994 entró en vigor.

Cada una de las Partes tuvo sus propios objetivos económicos y políticos al haber negociado el Tratado; en el caso de México, tenemos que éste se convirtió en un instrumento importante para consolidar las reformas económicas anunciadas a mediados de los años 80, fundamentalmente para consolidar el proceso de apertura económica; además, requería tener un mercado seguro para su acceso a Estados Unidos de América y; finalmente, el tratado se convirtió en un incentivo muy importante para la atracción de capital extranjero a México, necesario para el apoyo de todo el proceso de reforma que se estaba llevando a cabo.

---

<sup>3</sup> Blanco Mendoza, Herminio, Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo. Una Visión de la Modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 165.

Desde la perspectiva de Estados Unidos de América, el Tratado representó nuevos mercados para sus productos y en este sentido, su objetivo principal era el de expandir oportunidades de venta para las compañías americanas que exportaban hacia México, aprovechando las iniciativas tomadas por México de abrir sus mercados. También intentaba expandir un fuerte mensaje a todo el hemisferio con respecto al libre comercio, así como fortalecer las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos de América.

En el caso de Canadá, se trataba de una razón fundamentalmente defensiva, por un lado, se plantea la necesidad de preservar el Tratado de Libre Comercio suscrito entre ésta y Estados Unidos de América, en segundo término, asegurarse que Canadá continuaria siendo un lugar atractivo para la inversión extranjera y en tercer lugar, lograr acceso al mercado mexicano para sus bienes y servicios.

"Así pues, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte refleja la importancia económica en las relaciones existentes entre Estados Unidos (el mercado más grande para los bienes y servicios de Canadá y México), Canadá (el socio comercial más grande de Estados Unidos) y México (el tercer mercado de exportación de los Estados Unidos)."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Bradley J. Richards, La Solución de Controversias bajo NAFTA, Revista de Derecho Privado, México, año 7, num. 20, p. 39.

El TLCAN consta de un preámbulo y 22 capítulos distribuidos en ocho partes, los cuales se ocupan de los siguientes temas:

Primera parte: Aspectos generales.

Está integrada por los capítulos I y II que se ocupan de los objetivos del Tratado y de las definiciones generales.

Segunda parte: Comercio de bienes.

Está integrada por los capítulos III a VIII, que se ocupan del trato nacional y acceso de bienes al mercado (capítulo III); reglas de origen (capítulo IV); procedimientos aduaneros (capítulo V); energía y petroquímica básica (capítulo VI); sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias (capítulo VII) y medidas de emergencia (capítulo VIII).

Tercera parte: Barreras técnicas al comercio.

Está integrada por el capítulo IX concerniente a las medidas relativas a la normalización.

Cuarta parte: Compras del sector público.

Está integrada por el capítulo X, que se ocupa del tema enunciado.

Quinta parte: Inversión, servicios y asuntos relacionados.

Esta integrado de los capítulos XI a XIV, que se ocupan de los temas de inversión (capítulo XI); comercio transfronterizo de servicios (capítulo XII);

telecomunicaciones (capítulo XIII); servicios financieros (capítulo XIV); política en materia de competencia, monopolios y empresas de Estado (capítulo XV) y entrada temporal de personas de negocios (capítulo XVI).

Sexta parte: Propiedad intelectual

Está integrada por el capítulo XVII.

Séptima parte: Disposiciones administrativas e institucionales.

Está integrada por los capítulos XVIII a XX, que se ocupan de la publicación, notificación y administración de leyes (capítulo XVIII); revisión y solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias (capítulo XIX) y disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (capítulo XX).

Octava parte: Otras disposiciones.

Está integrada por los capítulos XXI y XXII que se ocupan de las excepciones y las disposiciones finales, respectivamente.

El Tratado cuenta además, con diversos anexos integrados a lo largo de su capitulo, así como de notas, el anexo 401 y siete anexos numerados del I al VII que van al final del texto.

## **2. Procesos de Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

"El TLCAN se compone de dos grandes disciplinas (bienes y servicios) que convergen a instancias de solución de conflictos, ágiles y oportunas, excluidas de las jurisdicciones domésticas de los tres países suscriptores."<sup>5</sup>

En la concreción de esta misión fue necesario buscar un balance entre métodos diplomáticos y políticos y los legales de solución de controversias. Así pues, se incorpora una amplia gama de mecanismos o procedimientos idóneos para prevenir, administrar y solucionar de manera efectiva, expedita y neutral los posibles conflictos que surjan con motivo de su aplicación.

De este modo, Bradley J. Richards<sup>6</sup>, agrupa los procesos de solución de conflictos en el TLCAN de la siguiente forma.

### **A. Controversias Comerciales Privadas.**

En general, las controversias entre importadores y exportadores particulares son gobernadas por reglas procedimentales de litigio civil, mediación, arbitraje y cualquier otra de las formas de solución de controversias disponibles en el país específico en el que los particulares residen. El TLCAN

---

<sup>5</sup> Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo, Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, Mc Graw Hill, México, 1996, p. 167.

<sup>6</sup> Bradley J. Richards, Op. Cit., p 35.

promueve estos procesos de solución de los conflictos tanto en el capítulo VII, XVII y XX.

#### Capítulo VII.

Algunas de las disposiciones de solución de controversias son previsoras por naturaleza y están con el propósito de resolver rápidamente las controversias. Por ejemplo, el Comité de Libre Comercio, establecido en el artículo 2001, creó un Comité Consultivo sobre las controversias comerciales que se susciten entre particulares en materia de productos agrícolas, de conformidad con el artículo 707.

Las conclusiones del Comité Consultivo son con el propósito de ayudar en el desarrollo de los procedimientos de solución de controversias de manera pronta y expedita en el comercio de bienes agrícolas, en los que frecuentemente se encuentran bienes perecederos.

#### Capítulo XVII.

En otras áreas, el TLCAN requiere que las Partes protejan con cierto tipo de recursos a los particulares, para protegerse en contra de los hechos y actos de otros particulares, localizados en el otro país. Por ejemplo, en su Capítulo XVII se requiere a las Partes para establecer recursos eficientes aplicables, así como medidas procedimentales adecuadas para los que detentan derechos de propiedad intelectual.

Cada Parte deberá otorgar una fuerte protección a los derechos de propiedad intelectual, permitiendo establecer los recursos y medidas provisionales para prevenir las infracciones y otorgando acciones penales en contra de los piratas de marcas y derechos de autor en escala comercial.

#### Capítulo XX.

El inciso C del Capítulo XX promueve la solución de controversias entre particulares, requiriendo a cada una de las Partes el promover y facilitar el uso del arbitraje y otros medios alternativos de solución de los conflictos, por lo que se ha establecido en dicho capítulo un Comité Consultivo en conflictos comerciales entre particulares.

#### B. Las Partes en controversias con particulares.

También el TLCAN da a los particulares derechos específicos en la solución de controversias, permitiéndoles entablar recursos en contra de las Partes integrantes del Tratado. Estos derechos están especificados en el capítulo referente a los oficiales o agentes aduanales, licitaciones gubernamentales y en protección a la inversión.

#### Capítulo V.

Bajo este Capítulo, los particulares están asegurados en contra de tratos discriminatorios por los oficiales aduanales. A cada una de las Partes se le requiere para otorgar sustancialmente los mismos derechos de revisar y

apelar las determinaciones de origen y reglas procedimentales de las administraciones aduanales como las Partes promueven a los importadores en su propio territorio. Además cada una de las Partes deberá otorgar recursos y derechos de revisión que les competan a una revisión imparcial e independiente en este tipo de determinaciones.

#### Capítulo X.

Los particulares involucrados en licitaciones gubernamentales encuentran recursos de protección bajo este Capítulo. Cada una de las Partes debe adoptar procesos para combatir las licitaciones, para así asegurar que los procedimientos de licitación sean abiertos, justos e imparciales.

#### Capítulo XI.

En este Capítulo, esencialmente se permite a los inversionistas usar el arbitraje obligatorio internacional si el país huésped viola las disposiciones de inversión del TLCAN (el cual requiere que a los inversionistas de las otras Partes se les de un trato, por lo menos igual, al que les dan a sus propios inversionistas). Los inversionistas pueden buscar el proceso de arbitraje dentro del Centro Internacional para la Solución de Controversias de la Inversión (ICSID), si las dos Partes involucradas son parte de la Convención de la ICSID; de las reglas suplementarias del ICSID, si alguno de los países involucrados, pero no los dos, son miembros de la Convención de la ICSID; así como de las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas en Derecho

Comercial Internacional (UNCITRAL). Las decisiones emitidas con motivo de estos procesos son obligatorias y podrán ser ejecutables bajo la Convención de la ICSID, La Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras de las Naciones Unidas o la Convención Inter-Americana de Arbitraje Comercial Internacional.

#### Capítulo XIV.

Inclusive en el área de servicios financieros los inversionistas tienen el derecho de presentar recursos o quejas por controversias que se susciten en la inversión en contra de alguna de las Partes. Bajo el artículo 1412, se creó un Comité de Servicios Financieros, el cual revisa este tipo de controversias; si el Comité no puede emitir una decisión, se podrá recurrir, en última instancia, al arbitraje cuyo fallo será obligatorio.

#### C. Controversias que se suscitan entre Partes en el Tratado.

El TLCAN contempla la posibilidad de que los miembros puedan considerar una acción o propuesta de alguna de las Partes, como inconsistentes con los términos del propio Tratado. En este sentido, las Partes cuentan con procedimientos de solución de controversias diseñados para dar a cada una de las Partes el derecho de objetar las acciones y medidas tomadas por la otra.

## Capítulo VIII.

Bajo el Capítulo VIII y de acuerdo al Artículo XIX del GATT, las Partes pueden tomar medidas extraordinarias para detener los daños graves que pueden ocurrir en una oleada de importaciones específicas. Cualquiera de las acciones deberán ser consistentes, imparciales y razonables bajo la administración de las leyes del país que tome la acción, sin embargo, ninguna otra Parte puede requerir la revisión de dichas acciones bajo el artículo 2008.

## Capítulo XIX.

El Capítulo XIX es, ciertamente, el proceso de solución de conflictos mas frecuentemente utilizado y que más problemas jurídicos ha presentado con motivo de su aplicación práctica.

El objetivo concreto de este capítulo es el de garantizar a productores nacionales mecanismos ágiles y transparentes contra prácticas desleales de comercio internacional mediante el establecimiento de un procedimiento para la revisión de resoluciones definitivas sobre *antidumping* y cuotas compensatorias que hayan sido emitidas por la autoridad investigadora de alguna de las Partes. Para los fines de este capítulo, se establecen *paneles binacionales* con amplias facultades de revisión.

## Capítulo XX.

Las disposiciones de solución de controversias de este capítulo tienen por objeto prevenir y solucionar todas las diferencias que surjan entre los tres

países respecto a la interpretación o a la aplicación del Tratado. También se aplicará cuando un país considere que una medida vigente o en proyecto de adoptarse por otro país es incompatible con las obligaciones del Tratado, o aunque no contravenga el Tratado si causare anulación o menoscabo de los beneficios que ese país espere bajo el mismo. La solución de controversias en este capítulo se realiza a través de un proceso gradual que va desde las consultas políticas hasta reuniones más formales, y finalmente, si es necesario, a audiencias formales de un panel de cinco personas.

No obstante, el Capítulo XX no sólo establece procedimientos de solución de controversias, porque el manejo de una relación económica exitosa requiere poner igual o mayor atención en evitar la controversia que en resolverla. Para esto, el TLCAN establece la Comisión de Libre Comercio que asume toda la responsabilidad operacional del Tratado.

### **3. Procesos de Solución de Controversias en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional del Capítulo XIX del TLCAN.**

El sistema de revisión y solución de controversias que establece el Capítulo XIX se integra de cuatro procedimientos a saber:

#### A. Revisión de las Reformas Legislativas.

Procedimiento regulado por el artículo 1903, en el cual un panel está facultado para revisar las reformas a la legislación en materia de prácticas desleales de comercio internacional que realicen los países integrantes del TLCAN. Su objetivo será determinar si dichas reformas se ajustan a las disposiciones del GATT, del propio TLCAN, de sus finalidades y objetivos.

En primera instancia es importante señalar que, de acuerdo con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1902, cada una de las Partes se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias vigentes a la fecha de la firma del Tratado.

Así mismo, de conformidad con el segundo párrafo del precepto mencionado, las Partes también reconocen su derecho de modificar su legislación en materia de prácticas desleales de comercio internacional posterior a la entrada en vigor del TLCAN. Sin embargo, cuando se pretenda que dichas reformas sean aplicables a las demás Partes, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- Mención expresa de aplicación a las Partes del TLCAN. La nueva normatividad deberá especificar claramente que tendrá vigencia para la otra Parte o Partes del Tratado.

- Notificación de la Reforma. La Parte que lleve a cabo la reforma debe notificarla por escrito con la mayor anticipación posible a la fecha de su aprobación legislativa a las Partes a las que se aplique.
- Consultas con la Parte a la que se aplique la reforma. Después de hecha la notificación, la Parte que lleve a cabo la reforma, a solicitud de cualquier Parte a la cual ésta se aplique, debe realizar consultas previas a la aplicación de la misma.
- Compatibilidad de la reforma con las disposiciones del GATT y del TLCAN. En este sentido las reformas no deben ser incompatibles con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Código Antidumping), el Acuerdo para la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Código de Subsidios), o sus acuerdos sucesores de los cuales los signatarios originarios de este Tratado sean parte. También deberán ser compatibles con el objeto o finalidad del propio TLCAN y del Capítulo XIX.

Ahora bien, si las reformas no siguen el procedimiento o no cumplen con los requisitos antes mencionados y éstas se promulgan, la Parte que se considera afectada puede solicitar la instalación de un panel binacional para que éste haga una revisión y emita una opinión declarativa sobre:

a). La compatibilidad de la reforma con el GATT, el Código Antidumping, el Código de Subsidios, así como con el objeto y finalidad del TLCAN y del Capítulo XIX.

b). Si la reforma tiene la función y el efecto de revocar una resolución previa de un panel constituido de conformidad con el artículo 1904 y resulta incompatible con los ordenamientos señalados en el punto anterior.<sup>7</sup>

La decisión del panel, en su caso, podrá incluir recomendaciones respecto a los medios para apegar la reforma al GATT, el Código Antidumping, el Código de Subsidios, o al objeto del TLCAN y del Capítulo XIX; para lo cual deberá tomar en cuenta el grado en que la reforma afecta los intereses protegidos por el TLCAN.

El artículo 1903.3 indica que en caso de que el panel recomiende modificaciones a la reforma para eliminar disconformidades que en su opinión existan:

a). Las dos Partes iniciarán de inmediato consultas y procurarán una solución satisfactoria dentro de un plazo de noventa días a partir de la emisión de la opinión declarativa final del panel. La solución podrá considerar la propuesta de legislación correctiva a la ley de la Parte que haya promulgado la reforma.

---

<sup>7</sup> Ver el artículo 1903 del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

b). En caso de que la reforma legislativa correctiva no se apruebe dentro de un plazo de nueve meses después de transcurridos los noventa días para las consultas, y no se haya acordado otra solución satisfactoria para ambas Partes; quien haya solicitado la integración del panel podrá adoptar medidas legislativas o administrativas equiparables o denunciar el Tratado respecto a la Parte que hace la reforma, sesenta días después de notificarlo por escrito a esa Parte.

Como podemos observar, la tarea del panel se restringe solamente a emitir una opinión declarativa sobre la compatibilidad de una reforma legislativa con las disposiciones del GATT y los objetivos del TLCAN que no tiene efectos directos a nivel interno, pues no existe obligación de acatar las recomendaciones hechas por tal órgano arbitral, y en ningún momento se afecta la facultad legislativa de los Estados parte. Además, este procedimiento da a los países miembros del TLCAN la confianza de que ninguna modificación a las leyes internas de una Parte afectará los intereses de las otras, sin su aceptación.

B. Revisión de las Resoluciones Definitivas sobre Antidumping y Cuotas Compensatorias, integrado de conformidad con el artículo 1904.

Este procedimiento constituye el tema central del Capítulo XIX del TLCAN y, para efectos de este apartado, sólo señalaremos que mediante este mecanismo de revisión y solución de controversias se crean paneles

binacionales de carácter arbitral para revisar las resoluciones definitivas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, dictadas por las autoridades competentes de las Partes signatarias del Tratado; pues este procedimiento en particular constituye el objeto de estudio principal de este trabajo de investigación por lo que se analizará con detalle en líneas posteriores.

### C. Comité de Impugnación Extraordinaria.

Mediante este procedimiento se puede revisar el fallo final de un panel instaurado de conformidad con el artículo 1904 cuando uno de sus miembros haya sido culpable de una falta grave, de parcialidad, o ha incurrido en grave conflicto de intereses, o de alguna u otra manera ha violado materialmente las normas de conducta; el panel se ha apartado de manera grave de una norma fundamental del procedimiento; o el panel se ha excedido ostensiblemente en sus facultades, autoridad o jurisdicción establecidos en este artículo, por ejemplo por no haber aplicado el criterio de revisión adecuado, de tal manera que la resolución se ve afectada amenazando la integridad del proceso de revisión.<sup>8</sup>

Así pues, la función del comité de impugnación será determinar si se actualizan los supuestos antes señalados durante el procedimiento de revisión

---

<sup>8</sup> Ver el artículo 1904, párrafo 13 del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

desarrollado ante un panel constituido de conformidad con el artículo 1904. Deberá dictar su decisión dentro de los 90 días a su establecimiento, la cual será acatada por el panel y por las Partes respecto a la controversia de la que haya conocido y no constituye un precedente obligatorio.

Conforme al Anexo 1904.13, la decisión del comité puede consistir en:

a) Anular el fallo original del panel y se instala uno nuevo o devolverlo a éste para que adopte una medida que no sea incompatible con la resolución del comité, siempre que ante dicho comité se haya comprobado la existencia de una causal contemplada en el artículo 1904.13.

b) Confirmar el fallo original del panel, en caso de que no se haya actualizado alguna causal.

#### D. Salvaguarda del Sistema de Revisión ante el Panel.

Procedimiento regulado por el artículo 1905, creado para proteger la integridad del sistema de revisión por paneles binacionales previstos en el artículo 1904.

"En virtud de que las disposiciones del Capítulo XIX no están sujetas al procedimiento general de solución de controversias establecido en el capítulo XX del Tratado, los signatarios del TLCAN diseñaron un mecanismo con el objeto de garantizar el balance de la negociación, ante la posibilidad de que el

derecho de uno de ellos impidiera el funcionamiento del sistema de revisión ante paneles binacionales.”<sup>9</sup>

Este procedimiento comienza con la realización de consultas, así, el artículo 1905.1 señala que una Parte puede solicitar por escrito consultas con la otra Parte, cuando aquella alegue que la aplicación del derecho interno de la otra Parte:

- a) ha impedido la integración de un panel solicitado por la Parte reclamante.
- b) ha impedido que el panel solicitado por la Parte reclamante dicte un fallo definitivo.
- c) ha impedido que se ejecute el fallo del panel solicitado por la Parte reclamante, o una vez dictado le ha negado fuerza y efecto obligatorios respecto al asunto particular examinado por el panel.
- d) no ha concedido la oportunidad de revisión de una resolución definitiva por un tribunal o panel con jurisdicción, independiente de las autoridades investigadoras competentes, que examine los fundamentos de estas autoridades y si estas han aplicado adecuadamente las disposiciones jurídicas en materia de prácticas desleales de comercio internacional al dictar la resolución

---

<sup>9</sup> Camarillo, Omar, *El TLC y el Sistema de Resolución de Controversias*, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte, México, 14 de mayo de 1995.

impugnada, y que emplee el criterio de revisión relevante señalado por el artículo 1911.

En tal caso, las consultas comenzarán dentro de los quince días siguientes a la fecha de solicitud de las mismas.

Si el asunto no ha sido resuelto dentro de los 45 días a la solicitud de consultas o en cualquier otro plazo que las Partes consultantes convengan, la Parte reclamante podrá solicitar la instalación de un comité especial, iniciándose así la etapa contenciosa.

Según la regla 10 de las Reglas de Procedimiento de los Comités Especiales del Artículo 1905<sup>10</sup>, la función del comité especial está limitada a:

- a) formular un dictamen sobre la veracidad de las afirmaciones que, respecto de la aplicación de la legislación interna de la Parte demandada, haga la Parte reclamante con fundamento en el artículo 1905.1 del Tratado.
- b) Determinar si la suspensión de beneficios por la Parte reclamante de conformidad con el artículo 1905.8 b) es ostensiblemente excesiva,
- c) Determinar si la Parte demandada ha corregido el problema del cual

---

<sup>10</sup> Ver el artículo 1905.6 y el Anexo 1905.6 del TLCAN, que prevén la creación de estas Reglas bajo las cuales se lleva a cabo el procedimiento seguido ante el Comité Especial.

el comité especial ha formulado un dictamen positivo.

Si el comité especial formula un dictamen positivo respecto a una de las causales previstas en el artículo 1905.1, la Parte reclamante y la Parte demandada iniciarán consultas en un plazo no mayor de diez días y procurarán llegar a una solución mutuamente satisfactoria dentro de los sesenta días posteriores a la emisión de la determinación del comité. Si en dicho plazo las Partes no llegan a una solución o la Parte demandada no ha demostrado, a satisfacción del comité especial, haber corregido el problema respecto al cual el comité ha formulado un dictamen positivo, la Parte reclamante podrá suspender, respecto de la Parte demandada, el funcionamiento del Artículo 1904 o la aplicación de los beneficios derivados del Tratado.

En caso de que la Parte reclamante suspenda el funcionamiento del Artículo 1904 respecto a la Parte demandada, esta última también podrá suspender recíprocamente dicho procedimiento, en los treinta días siguientes a que la Parte reclamante lo haga. En cualquier caso, debe notificarse por escrito tal determinación.

Por otro lado, el comité especial podrá reunirse de nuevo, a solicitud de la Parte demandada, para determinar si:

- a) la suspensión de beneficios por la Parte reclamante de acuerdo con el párrafo 8 b) es ostensiblemente excesiva; o

- b) la Parte demandada ha corregido el problema o los problemas respecto a los cuales el comité formuló un dictamen positivo.

El comité especial presentará, dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la solicitud, un informe a ambas partes que contenga su determinación, si el comité concluye que la Parte demandada ha corregido el problema o los problemas, se dará por terminada la suspensión que aplique una de las Partes o ambas (ya sea del funcionamiento del panel o de los beneficios obtenidos por el Tratado).

#### **4. Marco Jurídico Aplicable.**

Por lo que respecta a este punto, se mencionará la legislación básica aplicable a nuestro tema de investigación y sólo se destacarán sus aspectos más relevantes.

##### **4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1, 13, 15, 103, 107 y 133).**

Para agotar este apartado sólo se hará una referencia breve de los problemas de constitucionalidad a que se ha enfrentado el procedimiento de revisión y solución de controversias, establecido en el artículo 1904 del capítulo XIX del TLCAN.

"El más grande cuestionamiento que se hace a los paneles instituidos en el TLCAN, es sobre su validez constitucional."<sup>11</sup>

Se discute, en primer lugar, que el sistema de revisión ante paneles binacionales es inconstitucional toda vez que constituyen tribunales especiales y que con ello se afecta la soberanía del Estado mexicano. En este sentido, los artículos 13 y 17 de la Constitución garantizan que los tribunales sean los únicos órganos autorizados para impartir justicia en nuestro país con lo que de plano excluyen la posibilidad de que los paneles binacionales constituyan un instrumento idóneo, desde el punto de vista constitucional, para resolver controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional.<sup>12</sup>

Por lo que respecta a estos argumentos, considero que no son correctos pues en la Constitución no existe restricción alguna que impida que tribunales arbitrales<sup>13</sup> sean los que diriman este tipo de controversias, además de que no se trata de tribunales especiales pues no cuenta con las notas características de éstos; al no ser instituidos mediante un acto *sui generis* (decreto, decisión administrativa o legislativa formalmente hablando), pues los

---

<sup>11</sup> Pérez de Acha Luis Manuel, Paneles Binacionales ¿Conflicto de Idiosincrasias?, en Lex, tercera época, año III, no. 10, abril 1996, pp. 19 a 20.

<sup>12</sup> Ver los artículos 13 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los cuales establecen que: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales" y, "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial."

<sup>13</sup> En este trabajo se apoya la idea de que la naturaleza jurídica de los paneles binacionales es la de ser tribunales arbitrales por ser el medio de solución de controversias que se emplea en el Capítulo XIX del TLCAN, sin embargo éste tiene características muy particulares que se analizarán en el capítulo correspondiente.

paneles binacionales fueron creados mediante la celebración de un Tratado el cual fue incorporado a nuestro sistema jurídico siguiendo el procedimiento establecido en nuestra Constitución, con lo cual tienen un sustento legal y constitucional; tampoco comparten la característica de ser creados para una finalidad específica de conocimiento, ya que no conocen de uno o varios casos concretos determinados, lo que no debemos confundir con la especialidad de tales tribunales porque aún cuando sólo conocen y resuelven controversias específicamente en materia de prácticas desleales de comercio internacional, ello no significa que sólo puedan conocer de un caso en específico, pues la finalidad de ellos es la de conocer todos aquellos casos concretos, en número ilimitado, que sean sometidos a su conocimiento; finalmente, no tienen el carácter de temporalidad porque aunque el conocimiento de esos negocios singulares y determinados en cuanto su número concluye cabalmente, un panel binacional, como institución, no deja de tener capacidad para seguir funcionando, aquí es importante aclarar que si bien es cierto que un panel se disuelve una vez concluido el procedimiento arbitral y cada vez que se solicita la instalación de uno para resolver una controversia, los panelistas o las personas que integran ese panel son diferentes, también lo es que esa circunstancia no le da la nota característica en comento, pues un panel binacional, como institución tiene existencia legal permanente en cuanto a sus funciones y no dejará de tener existencia hasta que no se derogue el cuerpo normativo que lo creó.

También se discute la constitucionalidad del artículo 1904, párrafo 11 el cual establece que: "Una resolución definitiva no estará sujeta a ningún

procedimiento de revisión judicial de la Parte Importadora, cuando una Parte implicada solicite la instalación de un panel con motivo esa resolución dentro de los plazos fijados en este artículo. Ninguna de las partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel”.

En efecto, el primer cuestionamiento respecto a este artículo se refiere a que la primera parte de este precepto, al disponer que una resolución definitiva no estará sujeta a revisión judicial interna cuando alguna parte interesada solicite la instalación de un panel binacional, limita a las partes interesadas para que libremente y según convenga a sus intereses ejerciten los medios de defensa que constituyen la revisión interna en nuestro país, forzando a todos los demás interesados a acudir al mecanismo de solución de controversias regulado en el artículo 1904 del TLCAN; en este sentido se argumenta que el dispositivo en comento viola el artículo 15 de la Constitución mexicana, el cual prohíbe la celebración de tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por esa Constitución para el hombre y el ciudadano.

Se reputan erróneas las consideraciones anteriores, toda vez que a través del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se crea un procedimiento alternativo de solución de controversias, lo que significa que se da la opción a las partes interesadas de acudir a él, sin cerrarles la posibilidad de optar por los tribunales nacionales para solucionar la controversia

y en ningún caso se restringe el derecho de acudir a los tribunales, previsto en el artículo 15 de nuestra Carta Magna, en relación con el diverso 1° de ese mismo ordenamiento.

No es óbice a lo anterior el hecho de que ambos métodos de solución de controversias se excluyan, es decir, una vez que las partes interesadas optan por uno de ellos, (se opta por los paneles binacionales, por ejemplo), el otro se descarta, (el nacional, como el recurso de revocación o el juicio de nulidad), pues esto obedece a un principio de seguridad jurídica para evitar resoluciones contradictorias; además, debemos tomar en cuenta que el derecho para optar por una de las vías antes señaladas corresponde a aquellas personas involucradas en el procedimiento administrativo de investigación y a las cuales la resolución definitiva dictada en tal procedimiento les afecte; es claro que si a una de las partes interesadas le es favorable la resolución, como por ejemplo, el caso en que se impongan cuotas compensatorias a la importación de determinada mercancía en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, la producción nacional resulta beneficiada con esa resolución y es obvio que ésta no la va a impugnar, por lo que en todo caso correspondería tal derecho a los importadores o exportadores de la mercancía en cuestión y así las demás partes se deben someter a la competencia de cualquiera de las vías por las que se haya optado. En este sentido no se puede aducir que se conculcan las garantías individuales consagradas en los artículos 1 y 15 constitucionales ya que esto mismo sucede con los tribunales nacionales; verbigracia, ante el incumplimiento de un contrato de arrendamiento

por parte del arrendatario, el arrendador puede solicitar la rescisión del contrato y acudir al tribunal competente, como lo serían los tribunales de arrendamiento, una vez presentada la demanda y notificada ésta, por disposición de la ley, el arrendatario se debe someter a la jurisdicción de dicho tribunal por lo que se debe seguir el juicio ante ese juzgador y de ninguna forma se puede alegar violación a garantías individuales por que al arrendatario no se le permitió elegir el medio de defensa que convino a sus intereses, como lo sería un procedimiento arbitral.

Ahora bien, otra objeción que se han formulado a las revisiones de los paneles binacionales instituidos en el artículo 1904 del TLCAN y que es el objeto central de estudio de este trabajo, se refiere al problema de la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones emitidas por dicho tribunal arbitral.

Dicho cuestionamiento deriva del contenido de la segunda parte del artículo 1904, párrafo 11, en el sentido de que: "*...Ninguna de las Partes establecerá en su legislación la posibilidad de impugnar ante sus tribunales una resolución de un panel*". Así las cosas, el precepto transcrito no hace referencia a qué medios de impugnación se trata, si a los ordinarios como el recurso de revocación o el juicio de nulidad, o también incluye al juicio de amparo, el medio que tienen los gobernados para impugnar actos de autoridad violatorios de garantías individuales.

El problema resulta complejo, pues si tomamos en cuenta la jerarquía del orden jurídico mexicano establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales están supeditados a la Constitución, como el orden normativo de mayor jerarquía.

De esta manera, la disposición transcrita eventualmente podría incidir sobre el recurso administrativo o el juicio de nulidad, sin embargo, la procedencia del juicio de amparo deriva en forma directa de los artículos 103 y 107 constitucionales, por lo que sería la propia Constitución la que podría instituir este tipo de improcedencia, por lo que el artículo del TLCAN en cita no puede incidir sobre nuestro juicio de garantías.

No obstante lo anterior, podemos centrar este análisis en determinar si dicho tribunal arbitral reviste la calidad de autoridad responsable y, como consecuencia, si sus decisiones constituyen verdaderos actos de autoridad, con fundamento en la fracción primera del artículo 103 constitucional y el artículo primero de la Ley de Amparo.

Una vez planteado nuestro tema de investigación, se procederá a su análisis en un apartado posterior de acuerdo con las consideraciones aquí señaladas.

## **4.2. Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

El TLCAN es un instrumento jurídico de carácter internacional a través del cual se crea un área de libre comercio entre los países signatarios (México, Estados Unidos de América y Canadá) que tiene como objetivos principales eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus integrantes, así mismo se crean procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, su administración conjunta y la solución de controversias.

El capítulo XIX del TLCAN, integrado por 11 artículos y varios anexos, regula todo un sistema de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional que abarca desde procedimientos para solucionar conflictos respecto a las reformas legislativas en la materia que pretendan realizar las Partes (artículo 1903), pasando por la revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias a través de paneles binacionales (artículo 1904), así como un procedimiento para impugnar las determinaciones dictadas por dichos paneles (artículo 1904.13) y, finalmente, un mecanismo para salvaguardar el sistema de revisión ante el panel (artículo 1905). Estos procedimientos ya fueron analizados en el apartado 3 de este capítulo.

#### **4.3. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).**

El GATT, como acuerdo multilateral de cooperación comercial, constituye un marco normativo así como un foro de negociación para orientar las políticas comerciales de sus miembros; de esta manera, los países miembros del TLCAN, al formar parte también de este Acuerdo, están obligados a observar sus disposiciones.

En esta tesitura, resultan aplicables los artículos VI y XVI del GATT en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Las normatividad en cuanto a esta materia tiene por objeto combatir el comercio desleal (dumping y subvenciones) y reforzar su correcto uso para evitar que se utilicen con fines proteccionistas para lo cual se establecieron cláusulas para definir los conceptos de dumping y subvenciones y los principios que habrán de seguirse durante el procedimiento de investigación para determinar su existencia.

#### **4.4. Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT.**

Este Acuerdo tiene como objeto principal regir o reglamentar la aplicación del Artículo VI del GATT, contiene disposiciones que establecen la forma para determinar la existencia de dumping y el daño a la producción

nacional; detalló las etapas del procedimiento de investigación y regula el establecimiento y percepción de derechos antidumping, así como su duración.

#### **4.5. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.**

De igual manera, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es reglamentario del artículo XVI del GATT, en éste se establece el concepto de subvenciones y sus categorías con el fin de determinar cuál de éstas puede ser objeto del procedimiento de investigación y se apliquen derechos compensatorios.

#### **4.6. Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

Esta normatividad es reglamentaria del artículo 1904 del Capítulo XIX del TLCAN y tienen como objetivo definir las etapas del procedimiento a través del cual un panel habrá de revisar las resoluciones definitivas dictadas por la autoridad administrativa competente en materia de prácticas desleales de comercio internacional.<sup>14</sup>

El contenido de las reglas es el siguiente: I. Disposiciones Generales,

---

<sup>14</sup> El artículo 1904.14 del TLCAN señala que para poner en práctica el artículo 1904, las Partes deben adoptar reglas de procedimiento, en grado de apelación judicial, a más tardar el primero de enero de 1994. De esta manera, fueron elaboradas dichas reglas procedimentales que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 1994, bajo la denominación de "Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte".

II. Inicio de la Revisión ante un Panel, III. Paneles, IV. Información Confidencial e Información Privilegiada, V: Procedimiento Escrito, VI. Audiencia, VII. Decisiones y Fin de la revisión ante el Panel, VIII. Fin de la Revisión ante el Panel.

#### **4.7. Ley de Amparo.**

Para el análisis a realizar en el presente trabajo resulta vital referirnos a la Ley de Amparo y específicamente a los artículos 1, fracción I y 11 pues de ellos se deriva la procedencia del juicio de amparo y el concepto de autoridad responsable; elementos que son necesarios para determinar la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones emitidas por un panel binacional constituido de acuerdo con el artículo 1904 del TLCAN.

#### **4.8 Ley de Comercio Exterior.**

En la Ley de Comercio Exterior, específicamente en sus títulos V y VII se establece un sistema de defensa en contra de prácticas desleales de comercio internacional.

En ellos se establece los conceptos de discriminación de precios (dumping), subvenciones, daño y amenaza de daño a la producción nacional. Así como las etapas del procedimiento de investigación que se habrá de seguir con el objeto de comprobar la existencia de la práctica desleal de comercio

internacional, el daño o amenaza de daño y la determinación de la relación causal entre ambos elementos. Igualmente señala los procedimientos de revisiones de cuotas compensatorias y del recurso administrativo de revocación, mediante el cual se impugnan las resoluciones en las que se imponen cuotas compensatorias definitivas a las importaciones en condiciones de discriminación de precios.

Conceptos que son importantes para nuestro estudio pues mediante su conocimiento podemos entender el procedimiento seguido ante paneles binacionales previsto en el artículo 1904 del TLCAN. Además porque la resolución que se emita respecto a la existencia de prácticas desleales de comercio internacional es la que será objeto de revisión por el panel.

#### **4.9 Código Fiscal de la Federación (artículos 202, fracción XIII, 238).**

El Código Fiscal de la Federación es aplicable a los procedimientos de revisión ante el panel por disposición expresa del TLCAN.

Así pues, en el artículo 202 se establecen las causas y actos por las cuales será improcedente el juicio de nulidad, señalando en su fracción XIII que será improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de los actos emitidos por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos de solución

de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, dentro de los que se encuentra el panel binacional previsto en el artículo 1904.

El artículo 238 establece los criterios de revisión que deberá seguir el panel para revisar las resoluciones finales dictadas por la autoridad administrativa en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

#### **4.10. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.**

Entre los aspectos más relevantes de este Reglamento podemos destacar que en él se definen conceptos como los de mercancía idéntica y mercancía similar, que son indispensables para determinar cuando una mercancía determinada puede ser objeto de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional; asimismo, señala los métodos que la autoridad investigadora deberá seguir para determinar el daño y la amenaza de daño a la producción nacional; también regula aspectos del procedimiento de investigación señalando los requisitos que deben cumplir la resolución de inicio de la investigación y las resoluciones en las que se impongan cuotas compensatorias ya sean provisionales o definitivas; finalmente, contiene disposiciones que se deben cumplir para el caso de que las partes decidan acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias.

## CAPITULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

### 1. Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

En el comercio internacional se da el intercambio de bienes y servicios entre proveedores y consumidores residentes en distintos países, de forma que los proveedores de cierto país compiten en los mercados externos, a la vez que en su mercado nacional participan proveedores extranjeros. Es durante esta actividad cuando se presentan las prácticas desleales de comercio internacional.

Las prácticas desleales de comercio internacional se pueden definir como "aquellos actos que limitan el comercio, distorsionando la libre competencia al permitir un abuso en el poder de mercado y que tienden a crear o mantener situaciones monopólicas".<sup>15</sup>

Para Jorge Witker, dichas prácticas comprenden "un conjunto de comportamientos mercantiles, privados y públicos, que se realizan para deformar mercados, que tienen por objeto dar competitividad artificial a

---

15. Álvarez Soberanis, Jaime, La Regulación de las Inventiones y Marcas y de la Transferencia Tecnológica, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 480.

productos y servicios en mercados externos que dañan y perjudican a productores de bienes idénticos o similares.”<sup>16</sup>

También las podemos conceptualizar como “prácticas que afectan el buen funcionamiento de los mercados y que la mayoría de los países condenan como nocivas para el desarrollo de sanos flujos comerciales, cuyos dos casos principales son el dumping y los subsidios que un país otorga a sus exportadores”<sup>17</sup>.

De las consideraciones anteriores podemos apreciar que las prácticas desleales de comercio internacional sólo pueden existir en el intercambio de bienes o servicios de un país a otro, es decir, durante la importación y exportación. Éstas se refieren a actividades comerciales que tienden a distorsionar el mercado y propician una ventaja competitiva para el que exporta un producto, en contra de los comerciantes que se encuentran en el país al que exporta, quitándoles mercado.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior señala que: “Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o de procedencia, que causen daño a

---

<sup>16</sup> Wilker, Jorge, Las Prácticas Desleales en E. U., Canadá y México, en Aspectos jurídicos del TLC, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. 251.

<sup>17</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Prácticas Desleales de Comercio Internacional. Serie Tratado de Libre Comercio, México, 1991, Monografía 6. p. 5.

una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de esta Ley.”

Así pues, el dumping o discriminación de precios y las subvenciones o subsidios, son las prácticas que reconoce nuestra legislación y que además reciben mayor atención en el sistema multilateral de comercio.<sup>18</sup>

Un concepto amplio de subvenciones y de dumping, comprendería “toda forma de competencia desleal que pueda efectuar un país al exportar. La subvención sería la competencia desleal practicada por el gobierno en sus exportaciones, y el dumping sería la competencia desleal efectuada por particulares al exportar.”<sup>19</sup>

## 1.1. Dumping.

### 1.1.1. Concepto.

De acuerdo con la revista jurídica de PEMEX, el dumping es una palabra inglesa, es el gerundio del verbo “to dump” que significa arrojar afuera,

---

<sup>18</sup> Si bien el dumping y las subvenciones son las prácticas que mayor atención han suscitado en el ámbito internacional, no son las únicas, pues existen muchas otras que aunque se presenten con menor frecuencia, también son desleales porque tienen la intención de apoderarse de un mercado extranjero, utilizando medios incorrectos, distintos de los aceptados en una economía de libre competencia como son los de calidad, eficiencia, etcétera; dañando con ello a la producción nacional de bienes idénticos o similares del mercado al que penetran. Entre ellas podemos señalar el uso de marcas paralelas, la subfacturación o sobrefacturación, las transacciones cautivas entre empresas vinculadas, fraudes en certificados de origen, etcétera.

<sup>19</sup> Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Claudio Lizana Anguita, *Dumping y Competencia Desleal Internacional*, Editorial Jurídica Chile, Chile, 1995, p. 37.

descargar con violencia, vaciar de golpe y gramaticalmente significa la inundación del mercado con artículos de precios rebajados especialmente para suprimir la competencia.

De esta manera, "el dumping consiste en la exportación de bienes a un precio inferior a su precio interno o al costo de producción con la afectación a la producción de mercancías similares en el mercado extranjero."<sup>20</sup>

Por su parte, Rodolfo Cruz Miramontes define a esta práctica de steal como "la venta en un mercado extranjero de mercancías a un precio menor que el ordinario en sus mismas condiciones, en el mercado doméstico o de origen, que provoca o amenaza causar daño a la industria igual o similar del país de concurrencia o impide el establecimiento de la misma."<sup>21</sup>

Así mismo; el artículo VI del GATT, en su primer párrafo, nos da una idea de lo que se debe entender por dumping al establecer lo siguiente: "Las partes contratantes reconocen que el dumping, que permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal,..."

---

<sup>20</sup> García Moreno, Víctor Carlos y César Hernández Ochoa, El Acuerdo de Libre Comercio México Estados Unidos como Instrumento para Enfrentar el Proteccionismo Moderno, en Testimonios sobre el TLC, compilador Carlos Arriola, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 55.

<sup>21</sup> Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, p. 57.

La misma idea se expresa en el Artículo 2 del Acuerdo Antidumping, que dispone: "A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador".

Finalmente, la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 30, señala que la importación en condiciones de discriminación de precios (dumping) consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.

Así, tenemos que el exportador es quien efectúa la práctica desleal, es el sujeto activo del dumping y los productores del país importador serán los sujetos pasivos pues son quienes sufren un perjuicio por esta práctica desleal. El objetivo principal de esta conducta será la penetración de mercados extranjeros eliminando competencia para obtener una posición monopólica y posteriormente abusar de ella.

"El dumping, desde luego, afecta a la competencia internacional perfecta, introduciendo un factor de distorsión que perjudica la óptima

asignación de recursos a nivel internacional.<sup>22</sup> Para el caso de los consumidores (aquellos que adquieren el producto que es objeto de dumping), se pueden ver afectados si esta práctica se mantiene en el corto plazo para luego traducirse en el largo plazo en ventas a valores superiores, pues el beneficio obtenido en el corto plazo se verá absorbido por el perjuicio del alza de precios en el largo plazo, ocasionando un perjuicio neto. En cuanto a los productores del país importador, es decir, aquellos que compiten con el bien que es objeto de dumping, se verán perjudicados por cuanto deberán reducir sus precios o serán desplazados por el exportador.

#### 1.1.2. Elementos.

Respecto a este punto, el artículo 29 de la Ley de Comercio Exterior señala que la determinación de la existencia de discriminación de precios, del daño, de la relación causal entre ambos, así como el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en esta ley y sus disposiciones reglamentarias. De igual forma se pronuncian el artículo VI del GATT y el Acuerdo Antidumping.

De la disposición anterior se advierte que para que el dumping sea considerado como una práctica desleal y por lo tanto, la autoridad competente pueda imponer una cuota compensatoria a las importaciones realizadas en

---

<sup>22</sup> Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Claudio Lizana Anguita, Op. cit. p. 42.

esas condiciones, ésta debe comprobar, durante el procedimiento de investigación correspondiente, los siguientes elementos:

- a) La existencia del dumping.
- b) La existencia del daño causado a la producción nacional.
- c) La determinación de la relación causal entre los dos anteriores.

#### 1.1.2.1. Dumping o discriminación de precios.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38, del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, existirá discriminación de precios o dumping cuando al compararse el valor normal y el precio de exportación de la mercancía resulte una diferencia, de forma que éste último sea menor. Dicha diferencia se conoce como margen de dumping o de discriminación de precios y constituye la base para determinar el monto de una cuota compensatoria.<sup>23</sup>

Para determinar dicho margen debemos hacer referencia a los siguientes conceptos:

- a) Valor normal. Conforme al artículo 31 de la Ley de Comercio Exterior, existen varias opciones para calcular el valor normal, las cuales son excluyentes.

---

<sup>23</sup> Ver el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

En primer lugar, se considera como valor normal el precio comparable de una mercancía idéntica o similar<sup>24</sup> que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.<sup>25</sup>

Cuando no exista precio de mercado por no realizarse ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen o las mercancías en el mercado nacional no permitan una comparación válida, se considera, para fijar el valor normal, el precio comparable de la mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales, que deberá ser el más alto, siempre y cuando ese precio sea representativo.

Por último, en caso de que no se pudiere determinar el valor normal conforme a las hipótesis anteriores, se acude al valor reconstruido en el país de origen, el cual se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, que correspondan a operaciones comerciales normales en el país de origen.

---

<sup>24</sup> El artículo 37 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior señala lo que debemos entender por mercancías idénticas y mercancías similares. Así pues, una mercancía es idéntica cuando el producto (que es producido en el país importador) es igual en todos sus aspectos al producto investigado (producto exportado en condiciones de dumping) y una mercancía similar será aquel producto que, cuando no sea igual en todos los aspectos, tiene características y composición semejante, lo que le permite cumplir la misma función y ser comercialmente intercambiable con el que se compara.

<sup>25</sup> Se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejan condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes (artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior).

b) Precio de exportación. Éste es el precio que los exportadores observan cuando venden el producto investigado a un tercer país y al hacer la comparación de éste con el valor normal, el primero deberá ser menor para que se considere que existe dumping. Conforme al artículo 35 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no se pueda obtener un precio de exportación, o cuando el precio de exportación no sea fiable por existir una vinculación o un arreglo compensatorio entre el exportador e importador o un tercero, dicho precio 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.

#### 1.1.2.2. Daño a la producción nacional.

El daño a la producción nacional constituye uno de los elementos más importantes pues para que la autoridad investigadora imponga cuotas compensatorias a la exportación de mercancías en condiciones de dumping, necesariamente debe causar un daño a la producción nacional del país importador.

Este elemento está consagrado en el artículo VI del GATT, el cual establece, a continuación de la descripción genérica de la conducta de dumping, que: "es condenable cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional."

Por su parte, el párrafo final del artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior, dispone que en la investigación administrativa se deberá probar que las importaciones en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones, causan daño a la rama de producción nacional. Así mismo, el artículo 40 del ordenamiento en cita dispone que para la determinación de la existencia de daño, se entenderá por rama de producción nacional 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.

Ahora bien, se entiende por daño: a) un daño material causado a una rama de producción nacional; b) una amenaza de daño a una rama de producción nacional; o c) un retraso en la creación de una rama de producción nacional.<sup>26</sup>

Para determinar la existencia del daño material se deberán tomar en cuenta, entre otros, los siguientes factores o indicadores:

- a) Si ha habido un aumento significativo en el volumen de importación de las mercancías objeto de discriminación de precios, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo interno del país.

---

<sup>26</sup> Ver artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior.

b) El efecto que sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de las mercancías objeto de discriminación de precios, por ejemplo, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar los precios en medida significativa o impedir en la misma medida la subida que en otro caso se hubiere producido.

c) El efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional, considerando factores e índices económicos como la disminución real o potencial de las ventas, los beneficios el volumen de producción, la participación en el mercado, etc.<sup>27</sup>

Para la determinación de la amenaza de daño, el artículo 42 de la Ley de Comercio Exterior dispone que se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

a) Una tasa significativa de incremento de la importación de mercancías objeto de discriminación de precios en el mercado nacional que indique la probabilidad de que se producirá un aumento sustancial de las mismas.

b) Si el exportador tiene la capacidad suficiente o un aumento inminente o sustancial de ésta que indique la probabilidad de un

---

<sup>27</sup> Ver el artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior.

aumento sustancial de las exportaciones objeto de discriminación de precios.

c) Si las importaciones se realizan a precios que repercutirán en los precios nacionales haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones.

d) La existencia de la mercancía objeto de investigación.

Un solo factor no bastará para llegar a la conclusión de que existe amenaza de daño, se deberán dar todos estos factores en conjunto para determinar la inminencia de nuevas exportaciones objeto de discriminación de precios y que de no aplicarse cuotas compensatorias, se producirá un daño.

Respecto al retraso en la creación de una rama de la producción nacional, no existe disposición expresa que señale los criterios o factores que se deben considerar para determinar que las importaciones en condiciones de discriminación de precios obstaculizan el establecimiento de una industria. Sin embargo, podríamos considerar ciertos factores como la existencia de un proyecto importante de establecimiento o desarrollo de una industria, la compra de maquinaria y equipo, la existencia de un financiamiento para un proyecto, entre otros.

Por último, cabe mencionar que la determinación de la existencia del daño o amenaza de daño deriva necesariamente del análisis mínimo de todos

los elementos referidos anteriormente y en ningún caso, la autoridad investigadora determinará la existencia de daño conforme lo establece la legislación civil.<sup>28</sup>

### 1.1.2.3. Relación de causalidad.

El tercer elemento que se debe probar en la investigación, a fin de imponer cuotas compensatorias a un producto importado, es la relación causal que existe entre la práctica desleal y el daño o amenaza de daño que sufre la producción nacional del país importador de los productos con precios discriminados; esto es, el daño o amenaza de daño mencionados deben ser consecuencia directa de las importaciones en condiciones de dumping.

Al efecto, el artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior impone la necesidad de probar, en una investigación administrativa, que el daño a la producción nacional sea consecuencia directa de las importaciones en condiciones de prácticas desleales. Así mismo, la evaluación de los factores que se indicaron para determinar el daño, lleva también a constatar la existencia de este tercer elemento, es decir, su relación causal.

A manera de ejemplo, podemos afirmar que la relación de causalidad se determina cuando se prueba que la pérdida de ventas o la disminución de precios del productor nacional fueron causadas por el efecto del dumping en las

---

<sup>28</sup> Ver el artículo 59 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

importaciones. Esto es, si el efecto de dicha práctica desleal es reducir el precio del producto importado a niveles tales que lo hagan más atractivo que el producto nacional y, por consiguiente, provoquen que el productor nacional enfrente una disminución importante de sus ingresos y utilidades por la agresiva penetración de las importaciones, entonces puede establecerse una relación de causalidad entre el dumping y el daño a la industria.

## **1.2. Subvención.**

### **1.2.1. Concepto.**

En general, se admite que los gobiernos son libres de adoptar las medidas de carácter macroeconómico, industrial, social, inclusive el uso de subsidios, que consideren necesarios para lograr los objetivos que se han propuesto.

Sin embargo, el uso descontrolado de los subsidios puede afectar la prosperidad de la economía mundial. Esto es así porque las subvenciones pueden ocasionar efectos desfavorables en la economía de los países importadores de mercancías en esas condiciones; aun cuando los consumidores del país importador se puedan ver beneficiados con las exportaciones subsidiadas, los productores nacionales de los países importadores de los bienes objeto de tales subsidios, se verán forzados a reducir los precios de venta e incurrir en grandes pérdidas.

Esto ha llevado a la comunidad internacional a formular una serie de principios rectores que permitan determinar cuándo un subsidio es aceptable y cuándo es, por el contrario, perjudicial.

En primera instancia, "podemos considerar a la subvención como cualquier prima o subsidio que concede el gobierno de un Estado, en forma directa o indirecta, para la fabricación, producción o exportación de un bien o servicio."<sup>29</sup>

Para Víctor Carlos García Moreno, "las subvenciones o subsidios gubernamentales son otra manera de competencia desleal, pues llevan al abaratamiento artificial de los precios de un producto y también implican un daño a la industria doméstica que compete en desventaja. Son una distorsión inducida por los Estados en el funcionamiento de los mercados."<sup>30</sup>

"La subvención, como otra de las prácticas desleales más frecuentes del comercio internacional, opera cuando los Estados suministran apoyos fiscales, crediticios, financieros, técnicos o de cualquier índole a exportadores nacionales a fin de colocarlos en condiciones competitivas en los mercados externos."<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Claudio Lizana Anguita, Op. cit., p. 138.

<sup>30</sup> García Moreno, Víctor Carlos, Op. cit., p. 85.

<sup>31</sup> Witker, Jorge y Ruperto Patiño Manfer. La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 13.

Para Craig R. Giesze, se entiende por subvenciones o subsidios gubernamentales, "toda clase de apoyo, estímulo, incentivo, prima o beneficio económico otorgado directa o indirectamente, por el Estado a los productores, manufactureros o exportadores nacionales, a fin de impulsar la industria nacional y colocarla artificialmente en condiciones competitivas en los mercados exteriores."<sup>32</sup>

Por su parte, el artículo XVI del GATT, si bien no nos da una definición concreta de lo que debemos entender por subvención, sí establece de manera general que en dicha práctica desleal se incluye toda forma de protección de los ingresos o de sostén de los precios que una Parte concede a sus exportadores, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha Parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio.

De la misma manera el artículo 1, del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, señala: "Se considerará que existe subvención, además de lo ya establecido en el artículo XVI del GATT, cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro, como transferencias directas de fondos (donaciones, préstamos y aportaciones de capital), condonación o no recaudación de fondos

---

<sup>32</sup> Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, p. 122.

públicos, dotación de bienes o servicios, realice pagos a un mecanismo de financiación, entre otros, y que con ello se otorgue un beneficio.”

Finalmente nuestra legislación, siguiendo las pautas establecidas por el GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, dispone que se entiende por subvención, por un lado, la contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción; y por el otro, también se incluyen todas aquellas formas de sostenimiento de los ingresos o de los precios y, en ambos casos, se debe otorgar con ello un beneficio.<sup>33</sup>

Los subsidios o subvenciones suelen dividirse en dos categorías distintas: 1) subvenciones a la exportación, que son toda clase de beneficios económicos suministrados por un gobierno a los productores nacionales, a condición de que estos exporten su mercancía a los mercados exteriores y; 2) subsidios internos o a la producción, que constituye todo tipo de apoyo, estímulo o prima gubernamental pagado u otorgado directamente a la fabricación o producción de cualquier clase de mercancía y no dependen de la actuación exportadora de la empresa a la que se le otorga el beneficio.

---

<sup>33</sup> Ver el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior.

De conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, las subvenciones se clasifican de la siguiente manera:

a) Subvenciones no recurribles. Estas son aceptadas por la comunidad internacional y se pueden mantener libremente sin ser sancionadas, por lo que no pueden ser objeto de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Al respecto su artículo 8 señala que se consideran no recurribles las subvenciones que no sean específicas o, aquellas que siendo específicas (estén disponibles sólo para cierta empresa, rama de la producción o un grupo de empresas o ramas de producción dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante), se refieran a lo siguiente<sup>34</sup>:

- La asistencia para actividades de investigación realizadas por empresas y a condición de que tal asistencia se limite a gastos de personal, costo de equipo, terrenos y edificios utilizados para la investigación, de los servicios de constructores, entre otros.
- Asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el país otorgante, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica dentro de las regiones acreedoras a ella.

---

<sup>34</sup> Ver el artículo 1.2 del mencionado Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

- Asistencia para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas; siempre que sea una medida excepcional, cubra el 20 por ciento de los costos, esté vinculada directamente a la reducción de contaminación, entre otros.

b) Subvenciones prohibidas. Quedan prohibidas las subvenciones a la exportación o que estén supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre varias, para su otorgamiento.<sup>35</sup> Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 2.3 estas subvenciones se consideran como específicas, en los términos ya señalados.

c) Subvenciones recurribles. Fuera de las subvenciones apuntadas como prohibidas, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no proscribire los subsidios, a menos que se conviertan en recurribles, es decir, que pueden ser sujetas a investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, porque son específicas, otorgan un beneficio al receptor y que con ello se causan efectos desfavorables en los intereses comerciales de otros países.

---

<sup>35</sup> El Anexo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias señala, a título de ejemplo, las conductas que constituyen subsidios a la exportación, entre las que destacan: el otorgamiento de subvenciones directas a una empresa o producción haciéndolas depender de su actuación exportadora; sistemas de no retrocesión de divisas o prácticas análogas que aplican la concesión de una prima a las exportaciones; tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones, proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.

Se entiende que las subvenciones causan efectos desfavorables cuando: 1) causan daño a la rama de la producción nacional del país importador del producto subvencionado; 2) anulan o menoscaban las ventajas del GATT resultantes para el país importador o; causan un perjuicio grave a los intereses del país importador.

### 1.2.2. Elementos

Al igual que en el caso del dumping, para poder imponer una cuota compensatoria a importaciones de mercancías subvencionadas, se necesita probar la concurrencia de los siguientes elementos: 1) existencia de la subvención; 2) existencia de daño a la producción nacional y; 3) la relación de causalidad.

#### 1.2.2.1. Subvención.

Primeramente debe existir una subvención prohibida o recurrible en el sentido ya apuntado en el apartado anterior.

Para determinar el monto de la subvención se deben comparar ciertos elementos y medirse conforme al beneficio obtenido por el receptor y no según el costo para el gobierno. Así pues, el subsidio será equivalente a la diferencia entre el costo del beneficio bajo condiciones normales de mercado y el precio al

que lo otorga el gobierno; por ejemplo, en el caso de un subsidio financiero, el beneficio surge de la diferencia entre la tasa de crédito que hubiera pagado la empresa receptora de haber acudido a un banco y la tasa de crédito realmente pagada.

Existirá subvención pues, cuando al compararse el precio de exportación no afectado por subsidios y el precio de exportación subsidiado de la mercancía resulte una diferencia, de forma que éste último sea menor. Dicha diferencia se conoce como margen de subvención.

#### 1.2.2.2. Daño a la producción nacional.

Después de identificada la existencia de la subvención, se debe determinar si los productores nacionales sufren un daño en el mercado local.

Para el análisis de este elemento también son aplicables las disposiciones que señalamos para el caso del dumping, por lo tanto, algunos conceptos como daño, amenaza de daño, mercancía idéntica, mercancía similar, producción nacional, entre otros, ya fueron apuntados y no se abundará aquí sobre ellos.

No obstante lo anterior, debemos apuntar que además de los factores ya señalados para determinar la existencia de amenaza de daño, también se

deberá tomár en cuenta la naturaleza de la subvención de que se trate y los efectos que pueda tener en el comercio.<sup>36</sup> Además, la determinación de la existencia de amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas; esto aplica tanto para subvenciones como para dumping.

### 1.2.2.3. Relación de causalidad.

El tercer elemento que debe probarse en la investigación a fin de imponer cuotas compensatorias sobre un producto importado, es la relación causal que debe existir entre la subvención y el daño que sufre la producción nacional del país importador de los productos subvencionados; es decir, el daño debe ser consecuencia directa de las importaciones subvencionadas.

Para la determinación de este elemento se deben tomar en cuenta los factores previstos en los artículos 41 y 42 de la Ley de Comercio Exterior y que ya fueron mencionados en el apartado relativo al dumping.

## **2. Etapas del Procedimiento Administrativo de Investigación.**

Como se mencionó anteriormente, el artículo 29 de la Ley de Comercio Exterior impone la necesidad de que la determinación de la existencia de

---

<sup>36</sup> Ver el artículo 42, fracción V de la Ley de Comercio Exterior.

prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios o subvenciones; del daño a la producción nacional; de su relación causal; así como la imposición de cuotas compensatorias, se realice a través de un procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

El objetivo básico de este procedimiento será, pues, determinar la existencia de dumping o de subsidios y el daño causado o que pueda causar a la producción nacional.

Dicho procedimiento se lleva a cabo en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Economía y a la cual, en la práctica, se le denomina autoridad investigadora. Estos procedimientos se desarrollan de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, del Código Fiscal de la Federación, así como de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicables de manera supletoria.

Durante la investigación se integra un expediente administrativo, que contiene toda la información y medios de prueba recabados durante el procedimiento y conforme al cual se emitirán las resoluciones administrativas que procedan.

## 2.1. Presentación de la Solicitud.

Conforme al artículo 49 de la Ley de Comercio Exterior, los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional se inician de oficio o a solicitud de parte.

Cuando se inician de oficio, la autoridad investigadora deberá contar con pruebas suficientes de la existencia de la práctica desleal, del daño y de la relación causal.

En el caso de que el procedimiento se inicie a solicitud de parte interesada, ésta podrá ser presentada por las personas físicas y morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.<sup>37</sup>

En dicha solicitud deberán manifestar, bajo protesta de decir verdad, los argumentos que fundamenten la necesidad de imponer cuotas compensatorias; así mismo se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, el cual dispone

---

<sup>37</sup> Miguel Ángel Velázquez, al comentar el artículo 40 de la Ley de Comercio Internacional, hace notar que el titular del derecho solicitar el inicio de una investigación corresponde a los productores de mercancías pero que no se define este término en ninguna de las disposiciones de la legislación en la materia, por lo que él señala que productor será aquella persona física o moral que interviene con su capital en el proceso de fabricación de los bienes idénticos o similares a aquellos que se importan en condiciones desleales; en otras palabras, es el empresario, el que invierte su dinero en la fabricación de las mercancías.

que además de presentarse por escrito, se hará junto con el formulario que expida la autoridad investigadora, el que debe contener lo siguiente:

- I. La autoridad administrativa competente ante la cual se promueva;
- II. Nombre o razón social y domicilio del promovente y, en su caso, de su representante, acompañando los documentos que lo acrediten;
- III. Actividad principal a la que se dedica el promovente;
- IV. Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación;
- V. Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor, en la producción nacional;
- VI. En su caso, los miembros de la organización a la que pertenezca, indicando el número de ellos y acompañando los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional;
- VII. Los fundamentos legales en que se sustenta;
- VIII. Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la de producción nacional y, los demás datos que la individualicen; el volumen y valor que se importó o pretenda importarse con base en la unidad de medida correspondiente

y su clasificación arancelaria conforme a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación;

IX. Nombre o razón social y domicilio de quiénes efectuaron la importación o de quiénes pretenden realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o realizará en una o varias operaciones;

X. Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía, según se trate, y, el nombre o razón social de la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en condiciones desleales a México;

XI. Manifestación de los hechos y datos, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición. Estos hechos deberán narrarse sucintamente, con claridad y precisión, de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional;

XII. Indicación de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación;

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

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

La solicitud y documentos anexos deberán ser presentados en original y tantas copias como importadores, exportadores y, en su caso, gobiernos extranjeros nombren en su solicitud.

Finalmente, para que la producción nacional tenga legitimidad a fin de iniciar un procedimiento de investigación, se requiere que los solicitantes representen cuando menos el 25% de la producción total de la mercancía de que se trate.

## **2.2. Resolución de inicio.**

Una vez presentada la solicitud, la autoridad investigadora debe:

- a) Dentro de un plazo de 25 días, aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación.
- b) Dentro de un plazo de 17 días, requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse en un plazo de 20 días contados a partir de la notificación de la prevención. Desahogada la prevención, se declarará el inicio de la

investigación; si la prevención no se desahoga en tiempo y forma, se tendrá por abandonada la solicitud.

- c) Dentro de un plazo de 20 días, desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

La declaración del inicio de la investigación se hará a través de la resolución correspondiente, la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se notificará a las partes interesadas de que tenga conocimiento, es decir, a los productores solicitantes, a los importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en el procedimiento de investigación, todas ellas que participan, de alguna manera, en la realización de la práctica desleal, por lo que es importante su intervención durante todo el desarrollo de la investigación, a fin de que la autoridad investigadora llegue al conocimiento de la verdad de los hechos.<sup>38</sup>

Esta resolución de inicio debe contener los datos que señala el artículo 80 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior y que son comunes a las resoluciones preliminar y final, entre ellos: la autoridad que emite el acto; su fundamentación y motivación; los datos del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares, del importador o de los importadores, de los exportadores extranjeros; el país o países de origen o procedencia de las

---

<sup>38</sup> Ver el artículo 51 de la Ley de Comercio Exterior.

mercancías de que se trate; una descripción de la mercancía que se haya importado o pretenda importarse, presumiblemente en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional; la descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o se esté importando y el periodo objeto de investigación.<sup>39</sup>

Además de los datos anteriores, debe contener: una convocatoria a las partes interesadas para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga, el periodo probatorio y el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia pública y la presentación de los alegatos a que se refieren los artículos 81 y 82 de la Ley de Comercio Exterior.<sup>40</sup>

### 2.3 Periodo probatorio.

De acuerdo con la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, el periodo de pruebas se inicia a partir de los 28 días siguientes a aquel en que se

<sup>39</sup> Conforme al artículo 76 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional comprenderá un periodo que cubra las importaciones de mercancías idénticas o similares a las de la producción nacional que puedan resultar afectadas, que se hubiesen realizado durante un periodo de por lo menos seis meses anterior al inicio de la investigación, el cual podrá modificarse por un lapso que abarque las importaciones realizadas con posterioridad al inicio del procedimiento y, entonces, las resoluciones que impongan cuotas compensatorias provisionales o definitivas estarán referidas tanto al periodo original como al periodo ampliado.

<sup>40</sup> De acuerdo con estos preceptos, cuando se notifica la resolución de inicio, también se comunicará a las partes interesadas la fecha de la realización de una audiencia pública en la cual podrán comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses así como presentar las pruebas pertinentes. En dicha audiencia las partes interesadas podrán interrogar a las otras partes interesadas, ésta se llevará a cabo después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final, con la cual termina el periodo probatorio. Una vez concluido este periodo de pruebas, se abre un periodo de alegatos en el que las partes interesadas pueden presentar por escrito sus conclusiones sobre el fondo o los incidentes acaecidos en el curso del procedimiento.

publicó la resolución de inicio y termina en la fecha en que se declara concluida la audiencia pública a que se refiere el artículo 81 del ordenamiento en cita.

De esta manera, la autoridad investigadora deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento para que dentro de los 28 días contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación, comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga aportando los argumentos, información y pruebas pertinentes.

Las partes interesadas podrán ofrecer toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades, o aquéllas que se consideren contrarias al orden público; a la moral o a las buenas costumbres.

Sólo durante el periodo probatorio las partes interesadas podrán presentar la información, pruebas y datos que estimen pertinentes en defensa de sus intereses. Sin embargo, la autoridad investigadora podrá acordar, en todo tiempo, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los hechos controvertidos y por lo tanto, podrá requerir a las partes interesadas los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes; de no satisfacerse tal requerimiento, la autoridad investigadora resolverá conforme a la información disponible.

## 2.4 Resolución preliminar

La autoridad investigadora, conforme al artículo 57 de la Ley de Comercio Exterior, dentro de un plazo de 90 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, dictará la resolución preliminar, la cual podrá ser en cualquiera de estos sentidos:

- a) Determinar cuota compensatoria provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación;
- b) No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o
- c) Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño alegado o de la relación causal entre ambos.

Esta resolución también debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y posteriormente notificarse a las partes interesadas de que tenga conocimiento y contendrá los siguientes datos:

1. En el caso de que se haya probado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional:

- A. El valor normal y el precio de exportación obtenidos por la autoridad investigadora, además, una descripción de la metodología que se siguió para su determinación.
- B. El margen de discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación;
- C. Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional así como la explicación sobre el análisis que realizó la autoridad investigadora de cada uno de los factores utilizados para su determinación.
- D. El monto de la cuota compensatoria provisional que habrá de pagarse.

II. En caso de que no hayan variado las razones que motivaron el inicio de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que continúa la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación que corresponda, y

III. En caso de que se compruebe la inexistencia de prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias.

Finalmente, se da a las partes interesadas un plazo de 30 días hábiles para que manifiesten lo que a su derecho convenga y presenten las pruebas complementarias que consideren pertinentes.

## **2.5. Visitas de Verificación.**

Durante el procedimiento administrativo de investigación, las partes interesadas aportan pruebas e información para acreditar su dicho sin que estén obligados a justificar su veracidad; por lo que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley de Comercio Exterior, la autoridad investigadora puede verificar esa información y pruebas, precisamente con la finalidad de constatar que sean correctas, completas y provengan de sus registros contables, previa autorización de las partes interesadas a quienes se determine verificar.

Para ello, debe ordenar por escrito la realización de visitas en el domicilio fiscal, establecimiento o lugar donde se encuentre la información correspondiente.

Si como resultado de la visita la autoridad investigadora encuentra que la información presentada en el curso de la investigación por la persona física o moral verificada, no es correcta o completa o no corresponde a sus registros contables y es el caso de que se impongan cuotas compensatorias, procederá a determinarlas con base en el margen de discriminación de precios o

subvenciones más alto obtenido con base en los hechos de que tenga conocimiento.

Las visitas de verificación a personas domiciliadas en el extranjero se realizarán previa notificación al gobierno del país de que se trate, a condición de que dicho gobierno no se oponga a la visita de verificación, de no aceptarse la visita de verificación, la autoridad investigadora actuará con base en los hechos de que tenga conocimiento.

Las visitas de verificación deben efectuarse en días y horas hábiles; sin embargo, también podrán efectuarse en días y horas inhábiles cuando así fuese necesario. De las visitas debe levantarse acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia; esta acta constituye prueba plena cuando se integra de manera adecuada.

## **2.6. Audiencia Conciliatoria.**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley de Comercio Exterior, en el curso de la investigación administrativa las partes interesadas pueden solicitar a la autoridad investigadora la celebración de una audiencia conciliatoria, en la cual se pueden proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, que, de resultar procedentes, serán sancionadas por la propia autoridad e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el

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

Las partes interesadas deben solicitarlo por escrito a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación hasta 15 días antes del cierre del periodo probatorio. La solicitud deberá contener las fórmulas de solución que se propongan y las argumentaciones que permitan apreciar su efectividad. La autoridad investigadora también podrá invitar a las partes a una audiencia conciliatoria sin que medie solicitud de parte interesada.

Presentada la solicitud, la autoridad investigadora estudiará las fórmulas de solución propuestas y, de proceder, convocará a los 5 días siguientes al de la admisión de la solicitud a las demás partes interesadas para que manifiesten sus opiniones dentro de los 5 días siguientes al de la convocatoria.

Las partes convocadas a la audiencia conciliatoria no estarán obligadas a participar en ella, y si participan no estarán obligadas a aceptar las soluciones propuestas.

En la celebración de la audiencia conciliatoria, en primer término, la parte solicitante expondrá las fórmulas de solución, para el efecto de que las otras partes interesadas puedan opinar sobre las propuestas, de esa audiencia

se levantará acta administrativa en la que se dé cuenta pormenorizada de su desarrollo, cualquiera que fuere el resultado, el acta será firmada por el representante de la autoridad y las partes interesadas o sus representantes que hayan participado.

En las audiencias conciliatorias no se aceptarán acuerdos o convenios que atenten contra la libre concurrencia o impidan de algún modo la competencia económica.

## **2.7. Resolución final**

Terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la autoridad investigadora deberá, 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, dictar la resolución final; a través de la cual se:

- I. Impone cuota compensatoria definitiva;
- II. Revoca la cuota compensatoria provisional, o
- III. Declara concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

Esta resolución también se publica en el Diario Oficial de la Federación y posteriormente debe notificarse a las partes interesadas de que se tenga conocimiento y debe contener los siguientes datos:

I. En caso de que se confirme la existencia de prácticas desleales de comercio internacional:

A. El valor normal y el precio de exportación y una descripción de la metodología que se siguió para su determinación.;

B. El margen de discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación;

C. Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional y la explicación sobre el análisis que realizó la autoridad investigadora de cada uno de los factores utilizados para su determinación;

D. El monto de las cuotas compensatorias definitivas que habrán de pagarse;

II. En caso de que se compruebe la inexistencia de prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación que corresponda.

### **3. Cuota Compensatoria.**

Para concluir este capítulo, sólo se harán algunas consideraciones respecto a este tema.

En primer término, cabe señalar que las cuotas compensatorias son el resultado del procedimiento de investigación y que tienen como finalidad compensar los daños o el peligro inminente de daño que cause o pueda causar la práctica desleal de comercio internacional y así proteger a la industria nacional; además para disuadir o desalentar las importaciones de mercancías que impliquen prácticas desleales de comercio con el objeto de garantizar condiciones para una competencia sana y libre de distorsiones.

Se pueden definir como "los créditos fiscales a cargo de las personas físicas o morales que se encuentren en las hipótesis jurídicas y de hecho dispuestas en las resoluciones de la secretaría, conforme al procedimiento administrativo de investigación a que se refiere la Ley, que tienen como finalidad eliminar el daño o la amenaza de daño provocados por la discriminación de precios positiva (*dumping*) o subvención."<sup>41</sup>

De acuerdo con el artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias serán equivalentes, en el caso de *dumping*, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio. Éstas podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

---

<sup>41</sup> Elizarrarás, Miguel Ángel, comentario al artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior, Op. cit.

Las cuotas compensatorias, conforme al artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior, tienen la naturaleza jurídica de aprovechamientos, en los términos del artículo 3° del Código Fiscal de la Federación, pues se tratan de 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. Así queda claro que las cuotas compensatorias no pueden considerarse impuestos por ser distintos de aquellas en su origen, estructura y fines.

### **CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS DICTADAS POR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA (CAPÍTULO XIX DEL TLCAN).**

Antes de iniciar, es importante subrayar que las resoluciones definitivas dictadas por la Secretaría de Economía, en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se pueden impugnar a través de dos vías: la vía interna, que consta de tres etapas sucesivas que son el recurso de revocación (tramitado ante la propia autoridad investigadora), el juicio contencioso administrativo (ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y el juicio de amparo directo (en los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa); y la vía internacional, que se integra de procedimientos alternativos de solución de controversias creados por tratados internacionales de los que nuestro país forma parte; en este sentido, encontramos que en materia de prácticas desleales de comercio Internacional formamos parte de la Organización Mundial del Comercio por lo que está vigente el sistema general de solución de controversias de dicha Organización; también, como parte integrante del TLCAN, aplican para este tipo de controversias los procedimientos previstos en el capítulo XIX de ese Tratado y el cual será objeto de estudio en el presente Capítulo.

## **1. Reemplazo de la revisión judicial interna.**

A través del artículo 1904 del TLCAN se crea un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, mediante un cuerpo arbitral que se le denomina panel y el cual da la opción a las partes interesadas de México, Estados Unidos de América o Canadá de acudir a él, reemplazando con éste los medios de defensa establecidos en la legislación nacional, sin coartarles el derecho de poder acudir a ellos para dilucidar el conflicto.

Sin embargo, en caso de que se opte por el procedimiento previsto en el artículo 1904, se excluyen automáticamente los medios de impugnación nacionales y viceversa. Así lo dispone el punto 12, inciso b del numeral en cita, pues señala que no se aplicará el procedimiento de ese artículo en caso de que se emita una resolución definitiva por un Tribunal de la Parte importadora, como consecuencia directa de la revisión judicial de una resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional dictada por la autoridad investigadora competente.

Por su parte, la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 97 señala que tratándose de resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas, entre otras, cualquier parte interesada puede optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea

parte. Cuando se opte por tales mecanismos no procede el recurso de revocación ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra dicha resolución, o contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias.

A su vez, el artículo 98, fracción I de esa ley dispone que cuando las resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias.

De esta manera, se refuerza el criterio establecido en el TLCAN, pues, por una parte, el plazo para interponer el recurso de revocación en contra de las resoluciones dictadas por la autoridad investigadora en materia de prácticas desleales de comercio internacional no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el Tratado, esto da la oportunidad a las partes interesadas (quienes intervinieron en el procedimiento administrativo de investigación) de acudir en primera instancia, a un panel binacional previsto en el artículo 1904 del mencionado Tratado, para revisar dicha resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional, y de no ser así entonces se tendrá la posibilidad de accionar los medios de defensa nacionales

y; en segundo lugar, una vez que se haya optado por el procedimiento previsto en el artículo 1904, los medios de defensa nacionales, como el recurso de revocación y el juicio de nulidad serán improcedentes, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 97, de la Ley de Comercio Exterior, en relación con el diverso 202, fracción XIII del Código Fiscal de la Federación.

Por las consideraciones anteriores, se concluye que el procedimiento de revisión de una resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional, creado en el Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es un mecanismo alternativo a los medios de defensa nacionales de los países Parte en el Tratado, pues se tiene la opción de acudir a cualquiera de ellos, sin embargo, una vez elegido el método de solución de controversias, no procederá el otro ya que se excluyen y no se pueden interponer ambos simultáneamente.

## **2. Ámbito de aplicación.**

De acuerdo con el numeral 1901.1 del mencionado tratado, las disposiciones del citado artículo 1904 se aplican sólo a las mercancías que la autoridad investigadora competente de la Parte importadora decida que son mercancías de otra Parte, al aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias a los hechos de un caso específico.

Esto quiere decir que dicho procedimiento sólo se podrá activar cuando las mercancías que fueron objeto de investigación por prácticas desleales de comercio internacional sean originarias de las Partes signatarias de dicho Tratado.

### **3. La función del panel.**

El artículo 1904.2 señala claramente cuál es la función de un panel binacional, en este sentido, el artículo en cita dispone que: *"Una Parte implicada podrá solicitar que el panel revise, con base al expediente administrativo, una resolución definitiva sobre cuotas antidumping y compensatorias emitida por una autoridad investigadora competente de una Parte importadora, para dictaminar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en la materia de la Parte importadora."*

Conforme a las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Capítulo XIX del TLCAN, la revisión del panel se limita al análisis de los alegatos de error de hecho o de derecho, incluyendo la declinatoria de competencia de la autoridad investigadora, comprendidos en las reclamaciones presentadas ante el panel y a los medios de defensa tanto adjetivos como sustantivos invocados en la revisión.

Por lo tanto, la tarea de un panel será hacer una revisión o un análisis de la resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio

internacional, emitida por la autoridad investigadora competente del país importador, a fin de determinar si al emitir tal resolución, aplicó correctamente su derecho interno en esa materia. Así mismo, esa revisión sólo se hará con base en el expediente administrativo y conforme a los argumentos esgrimidos por las partes interesadas.

#### **4. Ley aplicable para las revisiones.**

En este apartado debemos distinguir, entre "legislación adjetiva", es decir, las normas jurídicas que regulan el procedimiento seguido ante el panel y, "legislación sustantiva", esto es, los preceptos legales aplicables para la resolución del fondo del asunto planteado ante el panel.

Entonces debemos responder cuál es la ley aplicable al procedimiento y cuál es la que se aplicará en cuanto al fondo.

##### **A. Ley aplicable en cuanto al procedimiento.**

El procedimiento seguido ante el panel, es decir, las etapas procedimentales que se han de seguir, desde la solicitud del panel, su propia integración, así como los subsecuentes actos procesales, hasta la emisión de la resolución final del panel, se rigen principalmente por el artículo 1904 del Capítulo XIX del TLCAN y sus Reglas de Procedimiento.

B. Ley aplicable en cuanto al fondo.

Ya quedó establecido que la función del panel es la de revisar una resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional, con el objeto de determinar si fue dictada de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables a la materia.

De acuerdo con el artículo 1904.2 del TLCAN, las disposiciones jurídicas que el panel habrá de aplicar para determinar la legalidad de una resolución dictada en materia de prácticas desleales de comercio internacional, consisten en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora (el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el caso de México) podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente.

Ahora bien, es importante destacar que el término "leyes", empleado en la disposición antes citada, se refiere tanto a las leyes propiamente dichas, como la Ley de Comercio Exterior; así como a reglamentos, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, por ejemplo, y tratados internacionales, como el TLCAN, el GATT y sus acuerdos paralelos.

Por lo que respecta a los precedentes judiciales o jurisprudencia, en el caso mexicano, ésta es de aplicación obligatoria para el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa conforme a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, de tal manera que para las revisiones que los paneles binacionales realicen será aplicable la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito y así mismo, la jurisprudencia que emane del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según lo dispone el artículo 263 del Código Fiscal de la Federación.

#### **5. Criterio de Revisión del Panel.**

En este punto nos referiremos a el criterio con base en el cual un panel deberá analizar la resolución de la autoridad investigadora, así pues, el artículo 1904.3 del TLCAN indica que un panel debe aplicar los criterios de revisión señalados en su Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente.

Por su parte, el mencionado Anexo 1911 dispone que, en el caso de México, *criterio de revisión* significa el criterio establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente.

De esta manera, un panel binacional deberá analizar y declarar si una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional es ilegal cuando se demuestre una de las siguientes causales:

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

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

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

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

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

De acuerdo con el último párrafo del mencionado artículo 238 del Código Tributario Federal, los paneles binacionales no podrán revisar de oficio estas causales de ilegalidad.

Algunos autores, aducen que el artículo mencionado en el párrafo anterior tiene que ser aplicado por los paneles binacionales de igual forma que lo haría el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de manera que al *declarar la ilegalidad* de las resoluciones administrativas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, con fundamento en ese precepto, también debería *decretar su nulidad* con base en el artículo 239 del mismo Código Fiscal, entonces pudiera ordenar a la autoridad investigadora que las revoque y, cuando sea legalmente permitido, que emitiera otras que substituyan a las anteriores.<sup>42</sup>

Sin embargo, consideramos que esta interpretación no es adecuada porque se confunde el criterio de revisión que ha de utilizar un panel, es decir, el criterio que se deberá utilizar para determinar la ilegalidad de una resolución administrativa, con el criterio de resolución, esto es, el criterio que el panel deberá utilizar para resolver la controversia. Entonces, el criterio de revisión que deberá emplear un panel binacional para revisar las resoluciones emitidas por la autoridad investigadora competente será únicamente el establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y no incluye el diverso 239 del mismo ordenamiento legal, pues el TLCAN es muy claro al respecto: *el panel sólo podrá confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión.*

---

<sup>42</sup> El artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, dispone fundamentalmente que mediante una sentencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada o; declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

Indicar que el criterio de revisión se integra con alguna disposición distinta a la señalada en el Anexo 1911 sería una interpretación errónea pues el TLCAN es muy claro al establecer la forma en que el panel deberá actuar cuando determine que una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional es ilegal, máxime que el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que éstos se deben interpretar de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos utilizados en ellos y teniendo en cuenta su objeto y fin. El sentido corriente de los términos del Anexo 1911 es muy claro, por lo que no es necesaria cualquier otra clase de interpretación.

## **6. Etapas del Procedimiento ante el Panel.**

A continuación se describirán las principales etapas del procedimiento de revisión ante el panel.

### **6.1. Solicitud de Revisión.**

El artículo 1904.2 del TLCAN dispone que una Parte implicada podrá solicitar la integración de un panel para que revise una resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional; por otro lado, conforme a las definiciones del artículo 1911 del mismo tratado, una Parte implicada comprende tanto a la Parte importadora (la Parte que haya emitido la resolución definitiva) como a la Parte cuyas mercancías sean objeto de la

resolución definitiva. Por lo tanto, sólo el gobierno del país que llevó a cabo la investigación administrativa y el gobierno cuyas mercancías fueron objeto de ese procedimiento, pueden solicitar la integración de un panel.

Sin embargo, el párrafo quinto del artículo 1094 señala que una Parte implicada también puede solicitar la instauración de un panel a petición de una persona que de otro modo, conforme al derecho de la Parte importadora, estaría legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva (parte interesada).

En este sentido, las personas que, de acuerdo con el derecho interno correspondiente, estarían legitimadas para impugnar una resolución final de la autoridad investigadora, tendrán también el derecho de requerir a sus gobiernos para que soliciten la instalación del panel.

De manera general, podríamos afirmar que en primera instancia estarían legitimadas para requerir la solicitud de un panel, todas las personas que intervinieron durante el procedimiento administrativo de investigación, como los productores nacionales, los importadores y los exportadores, que se ven afectados en su interés jurídico con motivo de la resolución dictada en ese procedimiento.

No obstante ello, es importante hacer notar que existen criterios del Poder Judicial de la Federación que no otorgan legitimación a los productores

nacionales para impugnar las resoluciones dictadas por la autoridad investigadora, ello debido a que sólo actúan en su carácter de denunciantes, de lo cual no se genera derecho o beneficio alguno tendiente a la determinación de la cuota compensatoria que en su caso se fije, para que se sienta afectado en el caso de que no se impusieren tales cuotas; por el contrario, se trata de un procedimiento administrativo en el que la Secretaría de Economía, ya sea de oficio o a través de una denuncia, es la única autoridad encargada de investigar y determinar la existencia o inexistencia de la práctica desleal y que el objetivo de estos procedimientos es la de regular y promover el comercio exterior y la estabilidad de la economía nacional y, en ningún caso el de favorecer los intereses particulares de una persona física o moral en específico. La determinación o no de cuotas compensatorias es un acto que afecta al propio Estado o, en todo caso, a los importadores y exportadores de mercancías en condiciones de práctica desleal y de ninguna manera a los productores nacionales; consecuentemente, éstos últimos carecen de interés jurídico para impugnar las resoluciones de la autoridad investigadora, pues éste no se ve afectado.

Bajo este tenor, los únicos con legitimación para intervenir en el arbitraje incoado ante el panel serán los importadores y los exportadores que se ven afectados por la imposición de cuotas compensatorias a sus productos.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Consultar la Tesis Jurisprudencial emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el rubro: SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO

Finalmente, se deja en claro que los particulares no pueden solicitar directamente la integración de un panel, sino a través de su gobierno pues, salvo excepciones, los particulares no tienen capacidad procesal ante tribunales de derecho internacional público, de manera que si una persona que formó parte en el procedimiento administrativo de investigación requiere a su gobierno para solicitar la instalación de un panel, éste debe realizarla en nombre del particular.

La solicitud para integrar un panel se hará por escrito a la otra Parte implicada dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la resolución en cuestión se publicó en el diario oficial de la Parte importadora. En el caso de resoluciones que no se publiquen en ese órgano de difusión, la Parte importadora las notificará a la otra Parte implicada cuando se involucren sus mercancías, entonces, esa Parte podrá solicitar la integración de un panel dentro de los 30 días siguientes a que reciba dicha notificación. El derecho a solicitar la integración de un panel precluye si no se ejercita en el plazo antes señalado.

Una vez presentada la solicitud ante el Secretariado responsable (sección del Secretariado ubicada en el territorio de la Parte cuya resolución se

---

INDUSTRIAL, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS PRONUNCIADAS POR LA, EN MATERIA DE DUMPING. APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN V, DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO; visible en el Semanario Judicial de la Federación, X-Diciembre, página 363,

revisa, que en México se denomina Sección Mexicana del Secretariado), éste debe enviar una copia al otro Secretariado implicado (sección del Secretariado ubicada en el territorio de la Parte implicada)<sup>44</sup> y, además, notificarla a las personas que participaron en el procedimiento administrativo de investigación, indicando la fecha de la solicitud. También publicará un aviso de la presentación de la solicitud en las publicaciones oficiales de las Partes implicadas, en el cual especificará que dicha solicitud fue recibida, la fecha de su presentación, la resolución definitiva respecto de la cual se solicita la revisión ante el panel y que una Parte o persona interesada podrán impugnar la resolución definitiva, mediante la presentación de una *Reclamación*.

Para concluir con este punto, es pertinente señalar que la autoridad investigadora que haya dictado la resolución definitiva en cuestión tiene el derecho de comparecer al procedimiento de revisión y ser representada por abogados ante el panel, asimismo, gozan de ese derecho las personas que, de conformidad con el derecho de la Parte importadora, estarían legitimadas para comparecer y ser representadas en un procedimiento interno de revisión judicial de una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> El Secretariado es un órgano administrativo establecido de conformidad con el artículo 2002 del TLCAN y su función principal, en cuanto al procedimiento de revisión por paneles binacionales previsto en el artículo 1904 del mencionado tratado, es la de proporcionarles asistencia administrativa, así como encargarse de la organización de las audiencias y reuniones del panel.

<sup>45</sup> Ver el artículo 1904.7 del TLCAN.

## 6.2. Integración del Panel.

De acuerdo con el anexo 1901.2, México, Estados Unidos de América y Canadá, a la fecha de entrada en vigor del Tratado, elaborarán y conservarán una lista de individuos para actuar como panelistas. Todos ellos deben ser nacionales de las Partes signatarias, además de gozar de buen prestigio y reputación, buen juicio y familiaridad con el derecho comercial internacional.

Los paneles binacionales se integran con 5 panelistas, cada una de las Partes implicadas, dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud de integración del panel, nombrarán a dos panelistas de las listas antes mencionadas.

Las Partes implicadas tienen derecho a cuatro recusaciones irrevocables, que se ejercerán de manera simultánea y en secreto para descalificar el nombramiento de los candidatos propuestos por las otras Partes. Las recusaciones y la selección de los panelistas sustitutos se deben realizar dentro de los 45 días siguientes a la solicitud de la integración del panel y en plazo no mayor de 55 días, desde la solicitud, las partes deben seleccionar al quinto panelista; en caso de que no lleguen a un acuerdo, decidirán por sorteo cuál de ellas lo seleccionará, a más tardar el día 61.

Una vez seleccionado el quinto panelista, los cinco integrantes, por mayoría de votos, nombrarán a un presidente de entre ellos mismos, si no hay tal mayoría, el presidente será nombrado por sorteo.

Todas las decisiones de los paneles serán tomadas por mayoría, sobre la base de todos los votos de los miembros del panel.

### **6.3 Reclamación.**

La Reclamación es el escrito mediante el cual se establecen los puntos de la *litis*, conforme al artículo 39 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Capítulo XIX del TLCAN; únicamente tienen derecho a presentar una Reclamación, la Parte solicitante y las personas interesadas que instaron al Estado para que se instalara el panel.

A través de una Reclamación se invocan errores de hecho o de derecho en relación con la resolución definitiva, es decir, se expresan las razones por las cuales se considera que la resolución impugnada es ilegal. Esta debe ser presentada ante la Sección Mexicana del Secretariado dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la primera solicitud de revisión ante un panel y

también debe notificarse a la autoridad investigadora y a las demás personas que intervinieron durante el procedimiento administrativo de investigación.

Quien desee presentar una versión modificada de la Reclamación podrá hacerlo, previa autorización del panel, dentro de los 5 días anteriores al vencimiento del plazo para la presentación de un Aviso de Comparecencia, o en su defecto, 20 días antes al vencimiento del plazo para presentar memoriales.

#### **6.4 Aviso de Comparecencia.**

El numeral 40 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1094 establece que dentro de los 45 días siguientes a la presentación de la primera solicitud de revisión ante un panel, la autoridad investigadora y cualquier otra persona interesada que pretenda participar en la revisión ante un panel y que no haya presentado una Reclamación, debe presentar ante el Secretariado responsable un escrito de Aviso de Comparecencia en el que se debe indicar si se realiza en apoyo o en oposición de los alegatos esgrimidos en una Reclamación.

La autoridad investigadora debe presentar este aviso de comparecencia en el cual señale los alegatos esgrimidos en las Reclamaciones que se entienden consentidos, lo que en nuestro país se denomina allanamiento.

## **6.5 Presentación del Expediente para efectos de la Revisión.**

Dentro de los 15 días siguientes al vencimiento del plazo para presentar un Aviso de Comparecencia, la autoridad investigadora cuya resolución definitiva está sujeta a revisión debe presentar ante el Secretariado responsable nueve copias de la resolución definitiva, dos copias de un Índice que describa el contenido del expediente administrativo y dos copias del propio expediente.

El panel habrá de realizar la revisión de la resolución combatida con base en el expediente que se formó durante la sustanciación del procedimiento administrativo de investigación, el cual se integra con toda la información documental o de otra índole que se presentó ante la autoridad investigadora o que ésta hubiere obtenido; una copia de la resolución definitiva, que incluya la fundamentación y motivación de la misma; todas las transcripciones o actas de las reuniones o audiencias llevadas ante la autoridad investigadora y todos los avisos publicados en el diario oficial de la Parte importadora relacionados con el procedimiento administrativo.

## **6.6 Memoriales.**

Quienes hayan presentado una Reclamación o un Aviso de Comparecencia en apoyo a la Reclamación, deben, dentro de los 60 días siguientes al vencimiento para la presentación del expediente administrativo,

exhibir un Memorial en el que funden y motiven los alegatos esgrimidos en su Reclamación. Transcurrido este plazo, quienes hayan presentado un Aviso de Comparecencia en oposición a la Reclamación, también exhibirán un Memorial en el que funden y motiven dicha oposición.

Por otra parte, cualquier número de participantes puede unirse a un solo memorial y cualquier participante puede adoptar, por referencia, cualquier sección del memorial de otro participante.

Quien presente un memorial en apoyo a su Reclamación puede, así mismo, presentar un memorial de contestación al memorial presentado en oposición a la Reclamación, dentro de los 15 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de los memoriales de oposición, mediante el cual se refute el contenido del memorial que se contesta.

Dentro de los 10 días siguientes al plazo mencionado en el párrafo anterior, los participantes deberán presentar al Secretariado responsable un anexo que contenga los precedentes judiciales citados en todos los memoriales.

Todo Memorial estará dividido en 5 partes y deberá contener la información que se indica a continuación: primera parte, contiene un Índice y una lista de las citas que constituyan la fundamentación legal (leyes, tratados, reglamentos y precedentes judiciales); segunda parte, en la que se precisará una relación de hechos; tercera parte, en la cual se expresan las cuestiones en

litigio y, cuando se trate del memorial de la autoridad investigadora o de un participante en oposición a la Reclamación, se hará una pronunciación en relación a cada cuestión en litigio; cuarta parte, deberá contener los alegatos legales o los razonamientos lógico-jurídicos para demostrar que la resolución impugnada es ilegal y; quinta parte, en la cual se precisarán las pretensiones de quien suscribe el memorial.

#### **6.7 Audiencia.**

En esta etapa, los participantes en el procedimiento de revisión expresan sus argumentos en forma oral respecto de las cuestiones en litigio, la cual, de acuerdo con el artículo 65 de las ya mencionadas Reglas de Procedimiento, se desarrolla en la oficina del Secretariado responsable o en cualquier otro lugar proporcionado por éste; dicha audiencia tendrá verificativo dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación del memorial de contestación.

Con base en la regla 67, el panel determina el tiempo que tiene cada participante para exponer sus argumentos; primero intervienen los demandantes (el Estado y los particulares que presentaron una Reclamación) y cualquier participante que haya presentado un memorial en apoyo de alguna Reclamación, después la autoridad investigadora y cualquier participante que

haya presentado un memorial en oposición a una Reclamación y, finalmente una réplica.

Si un participante no se presenta a la audiencia, el panel escuchará a los presentes y si ninguno comparece, el panel puede resolver basándose en los memoriales.

#### **6.8 Decisión Final del Panel.**

Una vez celebrada la audiencia, el panel tiene 90 días para dictar su decisión final, la cual deberá ser por escrito, estar fundada y motivada y publicarse en el órgano de difusión oficial de las Partes implicadas; además, deberán anexarse las opiniones disidentes o concurrentes de los panelistas.

Mediante esta resolución final, el panel puede confirmar la resolución definitiva o devolverla a la autoridad investigadora para que ésta adopte medidas no incompatibles con la decisión del propio panel y en este último caso, se fijará el menor plazo razonablemente posible para que se de cumplimiento a tales medidas, considerando la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho implicadas y la naturaleza de su fallo.

No está de más expresar que el concepto de "devolución" es propio de la tradición del *common law* y no tiene un equivalente en el derecho mexicano,

tal vez lo más cercano a este concepto sea el efecto devolutivo que tienen algunas sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que se conoce como *nulidad para efectos*, en la que el Tribunal declara la ilegalidad de la resolución impugnada y la envía de nuevo a la autoridad demandada para que, si lo considera pertinente, dicte otra resolución siguiendo los lineamientos establecidos por ese órgano jurisdiccional.

Es importante indicar que cuando el panel decide devolver el expediente a la autoridad investigadora, ésta tiene discrecionalidad para determinar la forma en cómo dará cumplimiento a las observaciones del panel, siempre que las medidas adoptadas no sean incompatibles con la decisión de éste.

Finalmente, el punto 9 del artículo 1904 del TLCAN, dispone que el fallo del panel es obligatorio para las Partes implicadas con relación al asunto concreto entre esas Partes que haya sido sometido al panel.

Al respecto Craig R. Giesze señala que a pesar de la obligatoriedad de dicho fallo, éste no constituye jurisprudencia obligatoria, es decir, no constituye precedente judicial y no tiene efectos *erga omnes*, sino *inter partes*, para las futuras controversias sometidas al conocimiento de otros paneles binacionales o tribunales nacionales de los países miembro del TLCAN. Dichos fallos se ocupan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u

oficiales sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que motivase la solicitud.<sup>46</sup>

## **7. Procedimiento de Devolución.**

Este procedimiento se actualiza cuando el panel, en su resolución, ordena a la autoridad investigadora a tomar determinadas medidas. Así, ésta última está obligada a presentar al Secretariado responsable, dentro del plazo fijado por el propio panel, un *Informe de Devolución* en el cual se precisen los actos realizados como consecuencia de la devolución.

En el caso de que se hubiere integrado un expediente complementario de devolución, porque se recibieron nuevas pruebas o se integró información adicional con el objeto de dar cumplimiento a lo ordenado por el panel; dentro de los 5 días siguientes al de presentación del informe de devolución, también deberá presentar un índice que identifique todos los documentos que integran ese expediente y dentro de los 20 días siguientes al de su presentación, los participantes interesados deberán exhibir un escrito de impugnación de tal Informe. Así mismo, la autoridad investigadora y cualquier participante que la apoye presentará un escrito de contestación al de impugnación, dentro de los 20 días siguientes al último previsto para el escrito de impugnación.

---

<sup>46</sup> Ver Desafíos Jurídicos de Canadá, México y Estados Unidos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, p. 209.

Sí no se integró el expediente complementario, el plazo de 20 días para impugnar el Informe de Devolución se contará a partir de la presentación de dicho informe.

Quando no se hubieren presentado escritos de impugnación dentro del plazo fijado para ello, el panel deberá dictar una orden confirmando el Informe de Devolución de la autoridad investigadora, dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo para impugnarlo.

En el caso contrario, corresponde al mismo panel que hizo la revisión, analizar la medida adoptada por la autoridad investigadora en cumplimiento de su orden. El panel emitirá resolución en la que confirme el Informe de Devolución o lo devuelva a la autoridad, dentro de los 90 días siguientes a la fecha de presentación del citado informe.

#### **8. Fin de la Revisión del Panel.**

Una vez que el panel dicta su decisión final y confirme la resolución definitiva objeto de la revisión o, en caso de reenvío, confirme o remita el Informe de Devolución a la autoridad investigadora, como último acto en el procedimiento de revisión; o confirme el Informe de devolución por no haberse impugnado; o deseche el procedimiento de revisión porque ningún participante presentó un memorial en el plazo indicado, el panel debe ordenar al

Secretariado responsable que, al décimo primer día siguiente, expida un *Aviso de Acción Final del Panel*.

A partir de este aviso comienza a correr el plazo para solicitar la integración de un Comité de Impugnación Extraordinaria.

De acuerdo con el artículo 78 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Capítulo XIX del TLCAN, de no solicitarse la integración del Comité, el Secretariado responsable publicará un *Aviso de Terminación de la Revisión ante el Panel* en las publicaciones oficiales de las Partes implicadas; este aviso surtirá efectos 31 días después de que se expida ese Aviso.

En el caso de que se presente una solicitud para un Comité de Impugnación Extraordinaria, también se emitirá el *Aviso de Terminación de la Revisión ante el Panel* y éste surtirá efectos al día siguiente en el que el Comité dicte su decisión final.

Los panelistas quedan liberados de su cargo el día en que el ya citado *Aviso de Terminación* surta efectos o, en su caso, el día en que un Comité de Impugnación Extraordinaria anule la decisión del panel.

Con esto concluye el presente capítulo, para dedicarnos ahora al estudio de la procedencia del juicio de amparo y verificar si, de acuerdo con los

critérios actuales, la resolución de un panel binacional puede ser objeto de impugnación a través de ese medio de control constitucional.

## **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR UN PANEL BINACIONAL, CONSTITUIDO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1904 DEL TLCAN.**

### **1. Incorporación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a nuestro sistema jurídico.**

Ahora se hará una breve referencia a la forma en que el TLCAN se incorpora al derecho mexicano, con el objeto de determinar la jerarquía que este Tratado ocupa con respecto de los demás ordenamientos jurídicos que integran nuestro sistema legal.

Así pues, es de explorado derecho que la Constitución, como norma suprema, es la fuente última de validez de un sistema jurídico, de tal suerte que para que una norma jurídica sea válida, ésta debe estar acorde con la Constitución, lo cual se refleja en dos aspectos: primero, al procedimiento de elaboración de la norma jurídica y segundo, al contenido de la norma.

A este respecto, tenemos que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, están sujetos a los postulados que la propia Constitución establece, debido a esto, el proceso de elaboración e

incorporación de éstos al derecho nacional se realiza acorde con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, el cual establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Del precepto transcrito se advierte, a groso modo, el proceso de elaboración y aprobación de los tratados, que también está regulado por lo dispuesto en los artículos 89, fracción X, que contempla las facultades del Presidente de la República y el 76, fracción I, que precisa las atribuciones exclusivas del Senado.

De estos preceptos se desprende que el mecanismo para el perfeccionamiento de un tratado consiste en la negociación por el Ejecutivo; la aprobación del Senado, que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación; la ratificación del Ejecutivo en el plano internacional y, finalmente, su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Así, una vez que los términos del mencionado TLCAN fueron negociados por el Presidente de la República y suscrito por él, fue turnado al Senado de la República para su análisis y eventual aprobación, fue como se

integró al derecho vigente de nuestro país, mediante su publicación a través del órgano de difusión oficial.

En otras palabras, el TLCAN se incorporó como derecho material al ordenamiento jurídico nacional, conforme al artículo 133 Constitucional y adquirió la misma fuerza y eficacia que una norma jurídica emanada del Poder Legislativo y por lo tanto, de observancia obligatoria.

Finalmente, conforme al precepto en cita, las disposiciones de un tratado adquieren el rango de una ley secundaria por lo que las normas de la Carta Magna prevalecen sobre cualquier otro ordenamiento jurídico, lo que se conoce como principio de *supremacía constitucional*.

## **2. Naturaleza Jurídica de los paneles instituidos de acuerdo con el artículo 1904 del TLCAN.**

El sistema de revisión ante un panel, previsto en el TLCAN, es relativamente nuevo y hasta antes de su entrada en vigor era desconocido en la práctica mexicana, por esta razón, ubicar el lugar que ocupa un panel binacional dentro de nuestro sistema jurídico, es decir, determinar su naturaleza jurídica, no es una tarea fácil, máxime que en la literatura jurídica no existe consenso al respecto.

Algunos autores, como Fernando Hernández Gómez<sup>47</sup>, sostienen que un panel reemplaza la revisión judicial de una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional, por lo que aplican el mismo derecho sustantivo y resuelven en el mismo sentido en que lo haría un tribunal nacional. De acuerdo con este razonamiento, un panel se identifica con el tribunal que le corresponde resolver este tipo de controversias, esto es, se le da la misma naturaleza jurídica que tiene, en el caso de nuestro país, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; e incluso, se ha llegado a afirmar que el panel es un tribunal supranacional. Quienes siguen esta corriente también aducen que, sin duda, el panel es autoridad y por lo tanto, es procedente el juicio de amparo en contra de sus decisiones.

Esta línea de pensamiento tiene su apoyo en el primer párrafo del artículo 1904, del TLCAN el cual dispone que *“cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias que lleve a cabo un panel binacional.”*

En efecto, se considera que un panel, al “reemplazar” al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el primero debe aplicar normas jurídicas, precedentes judiciales y principios generales de derecho de la misma manera en que lo haría el tribunal nacional. Esta interpretación, sin embargo, no es consistente, pues no toma en consideración diversos elementos que

---

<sup>47</sup>, Ver Consideraciones sobre la inconstitucionalidad de los mecanismos para la resolución de controversias contenidos en los capítulos XIX y XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Revista de Derecho Privado, año 6, No. 18, septiembre-diciembre, 1995.

caracterizan a este medio de solución de controversias, como el instrumento jurídico que lo crea, las facultades del panel y las características de las resoluciones que emiten, entre otros.

Esta postura, poco afortunada, se debe a la confusión que genera el término "reemplazar", cambiar una cosa por otra<sup>48</sup>, utilizado en el texto del TLCAN. Así pues, consideramos que la intención de los signatarios de este tratado no fue la de crear un *tribunal* que sustituyera las funciones de los órganos jurisdiccionales internos encargados de resolver las controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en realidad se instituyó un sistema de solución de conflictos paralelo al nacional y de carácter alternativo, al cual se puede acudir siempre y cuando los miembros del Tratado así lo soliciten.

Para poder entender mejor esta afirmación es preciso recordar las razones que esgrimieron los países signatarios de este acuerdo internacional para instituir este mecanismo.

De manera general, se debe señalar que esta instancia surgió debido a la falta de confianza en que las controversias planteadas ante la jurisdicción interna fueren analizadas y resueltas con objetividad. Así mismo, en el caso particular de Canadá, ésta también buscaba que se le exceptuara de la aplicación de la legislación estadounidense contra prácticas desleales o, por lo

<sup>48</sup> Océano Uno, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Barcelona España, Ed. Océano, 1995.

menos, se implantara un régimen que permitiera lograr mayor escrutinio en las resoluciones de la autoridad investigadora; en este contexto, para los canadienses la palabra "reemplazar" era muy importante toda vez que se quería dejar a un lado a las autoridades norteamericanas encargadas de la investigación e imposición de cuotas compensatorias, por encontrarse demasiado politizadas. Por su parte, Estados Unidos de Norteamérica no tenía el mínimo interés en eliminar o, al menos, limitar su derecho a imponer cuotas compensatorias a productos importados a su territorio en condiciones de discriminación de precios o subsidiados; lo que sí le interesaba, era aliviar el fuerte rezago de las solicitudes de revisión judicial y consideraban que los paneles no debían ni podían actuar de manea distinta a los tribunales nacionales a los que *reemplazaban*; este término pues, también resultaba importante para esta nación porque no deseaba alejarse de manera alguna de su política proteccionista y así asegurar la actuación de sus autoridades ante el panel.

Así las cosas, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, principales precursores del mecanismo de revisión ante paneles, no se preocuparon por el sentido literal del precepto porque respondía perfectamente a sus intereses y además no ofreció problema alguno, ya que esas naciones cuentan con una legislación específica y tribunales especializados para resolver controversias en la materia; era lógico entonces, que el panel actuara conforme a esa estructura. Sin embargo, esta situación no acontece en México porque no existen tribunales especialistas en comercio exterior y consecuentemente, una

legislación específica en materia de impugnación ante esos órganos jurisdiccionales.

En este orden de ideas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México no sólo tiene a su cargo la resolución de los conflictos en materia comercial sino de todos aquellos que se susciten entre particulares y autoridades administrativas, con una legislación común aplicable a todos ellos, el Código Fiscal de la Federación. Además cuenta con una estructura tal que sus resoluciones son obligatorias y susceptibles de ejecución que no hay duda en que éstas puedan ser impugnadas a través del juicio de amparo. Hacer extensivas las características y funciones de este órgano jurisdiccional a un panel binacional no es correcto, como ya mencioné anteriormente, pues no se toman en cuenta las peculiaridades de tal sistema de revisión y que no lo hacen compatible con la propia naturaleza jurídica del mencionado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Hasta este punto, se han explicado las razones del porqué no se le puede atribuir a un panel binacional la misma naturaleza jurisdiccional que caracterizan a los tribunales nacionales, establezcamos pues, cuáles son los elementos que definen a los paneles binacionales y, como consecuencia, determinan su naturaleza jurídica.

Primeramente, es importante indicar que el sistema de revisión por paneles es un método de resolución de conflictos de trascendencia jurídica,

limitado única y exclusivamente a la materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Ahora bien, un conflicto o litigio es susceptible de arreglarse a través de diferentes métodos que van desde el desistimiento, allanamiento, transacción (métodos autocompositivos), hasta la mediación, conciliación, arbitraje y el proceso (métodos heterocompositivos).<sup>49</sup>

De todos esos métodos, lo más acertado es señalar que los miembros del TLCAN han elegido al *arbitraje* como el medio idóneo para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la legislación en la materia de prácticas desleales.

De esta forma, podemos argumentar que el sistema de revisión ante el panel se adecua perfectamente a las características generales del arbitraje ya que éste, como medio heterocompositivo de solución de controversias, es calificado de imparcial, porque precisamente el arreglo va a ser dado por un tercero ajeno y sin interés propio en la controversia (el panel será el tercero ajeno quien resuelva), al cual se le denomina árbitro; quien dispone la solución a través de una resolución obligatoria para las partes a la que se conoce como laudo (al laudo del panel se le denomina decisión final). Sin embargo, para que

---

<sup>49</sup> José Ovalle Fabela realiza un estudio detallado sobre este tema, el cual puede ser consultado en su obra *Teoría General del Proceso*, editorial Oxford University Press Harla México.

el arbitraje pueda funcionar es necesario que previamente las partes hayan aceptado, de común acuerdo, someterse a este medio de solución (los países miembros del TLCAN acordaron someter sus diferencias ante el panel a través de ese acuerdo internacional).

Algunos autores coinciden con esta idea, no obstante ello, difieren al expresar los elementos que diferencian a los paneles de cualquier otra clase de arbitraje; Jorge Adame Goddard,<sup>50</sup> por ejemplo, señala en síntesis, que los paneles binacionales son tribunales arbitrales, en donde los árbitros son designados por los Estados para resolver un conflicto en particular que ni siquiera tiene potestad para modificar la resolución impugnada, sino que simplemente opinan si estuvo bien emitida o si debe modificarse en determinado sentido.

Luis Manuel Pérez de Acha, sin explicar porqué, también considera que los paneles son tribunales arbitrales y no tribunales supranacionales como se ha pretendido; de igual manera se pronuncia Juan de Dios Gutiérrez Baylón, quien estima que los paneles son una instancia *cuasi arbitral*.

---

<sup>50</sup> Para más detalles acerca de esta postura, consultar ¿Debe un panel binacional, que examina una resolución en materia de cuotas antidumping o compensatorias, revisar la competencia de la autoridad que la dictó?, en Revista de Investigaciones Jurídicas No. 16, México, Escuela Libre de Derecho, Año 16.

Algunos otros autores han señalado que un panel binacional reúne rasgos que lo perfilan como un órgano de arbitraje de tipo *sui generis* porque ya existe una cláusula compromisoria con reglas procesales ya establecidas, por lo que el particular no tiene otra opción que sujetarse a ellos; otros más anuncian que se trata de tribunales arbitrales atípicos que se asemejan mucho a una apelación y, finalmente, hay quienes expresan que se trata de un arbitraje entre particulares de carácter obligatorio ya que está impuesto por una norma jurídica, que no requiere pacto arbitral y basta que una de las partes ocurra ante el panel para que la otra quede sometida a su jurisdicción, en esta tesitura, se equipara con el arbitraje que se lleva a cabo en las Juntas de Conciliación y Arbitraje de México.

Como puede observarse, existe una gran confusión respecto al tipo de arbitraje que se desarrolla ante un panel binacional y consecuentemente no existe un criterio uniforme a este respecto, ya que algunos consideran que es un arbitraje llevado a cabo entre particulares y otros, que resuelve diferencias entre Estados; que es obligatorio o que se sigue por voluntad de las partes, quizá el criterio más acertado al respecto es el que plantea Sergio López Ayllón,<sup>51</sup> quien sostiene que el capítulo XIX establece un mecanismo de naturaleza arbitral en el cual los paneles tienen carácter internacional, sin embargo, la legislación y el criterio de revisión aplicables son nacionales.

---

<sup>51</sup> López Ayllón, Sergio y Thomas, J.C., "El Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desafíos en la interpretación de los tratados internacionales y en la reconciliación del *civil law* y el *common law* en la zona de libre comercio," *Revista de Derecho Privado*, vol. 6, núm. 20, 1996, p. 40.

Corresponde ahora determinar las particularidades que identifican y al mismo tiempo diferencian a los paneles binacionales con otros sistemas de arbitraje.

La primera característica a destacar del sistema de revisión creado en el artículo 1904 del TLCAN, es que a través de él se resuelven controversias entre Estados, circunstancia que le da la calidad de arbitraje internacional, el cual es definido por el Convenio de la Haya de 1907 sobre el Arreglo Pacífico de Diferencias, como aquél que tiene por objeto arreglar los litigios entre los Estados, mediante jueces elegidos por ellos y sobre la base del respeto al derecho.<sup>52</sup>

Así se advierte del texto del Capítulo XIX del TLCAN: "...cada una de las *Partes* reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional." "Una *Parte* implicada podrá solicitar que el panel revise, con base al expediente administrativo, una resolución definitiva sobre cuotas antidumping y compensatorias emitida por una autoridad investigadora competente de una *Parte* importadora..." "Una *Parte* implicada podrá solicitar, por iniciativa propia, que un panel revise una resolución definitiva, y deberá asimismo solicitarlo a petición de una persona que de otro modo, conforme al derecho de la *Parte* importadora, estaría legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva."

---

<sup>52</sup> Ver el artículo 37 de la Convención de la Haya sobre el Arreglo Pacífico de Diferencias.

Se hace notar que el vocablo "*Parte*", dentro del contexto del tratado, se refiere a los Estados que lo suscribieron, esto se confirma con la definición que proporcionan las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Capítulo XIX del TLCAN, al disponer que *Parte* significa el Gobierno de México, el Gobierno de Canadá o el Gobierno de Estados Unidos de América.

De las consideraciones anteriores se concluye que el procedimiento de revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias tiene la naturaleza de arbitraje internacional, porque resuelve conflictos entre Estados y porque además, sólo éstos tienen la acción para solicitar la instalación de un panel, independientemente de que esa petición se haga a instancia de un particular, como suele suceder constantemente en la práctica.

Ahora bien, el arbitraje internacional puede adoptar dos formas fundamentales: a) arbitraje aislado, que tiene lugar cuando se crea ex profeso para solucionar una diferencia determinada entre dos Estados, sin que su constitución esté impuesta por alguna norma internacional en vigor con anterioridad al compromiso de creación, también se le conoce como arbitraje *ad hoc* y; b) arbitraje obligatorio (previsto como procedimiento exclusivo o como alternativo de solución), se presenta cuando los Estados en litigio se habían obligado previamente, por medio de un acuerdo, a someterlo (llegado el caso) al tribunal arbitral, cabe mencionar que la obligatoriedad de este tipo de arbitraje puede venir impuesta por una cláusula compromisoria contenida en un acuerdo

internacional (bilateral o multilateral) sobre una materia específica, o bien, por una cláusula general incluida en un convenio internacional de cooperación o en acuerdos relativos a solución pacífica de controversias entre las partes<sup>53</sup>.

De las formas de arbitraje internacional descritas con antelación, el procedimiento ante los paneles binacionales participa de las características señaladas para el arbitraje obligatorio, porque México, Estados Unidos de América y Canadá lo instituyeron como un mecanismo alternativo al sistema nacional de solución de controversias, a través de una cláusula compromisoria incluida en el Tratado de Libre Comercio celebrado entre ellos (artículo 1904) y sobre una materia específica (prácticas desleales), por lo que se obligaron a acudir a este procedimiento arbitral sólo en el caso de que una de las Partes así lo solicite.

Por otro lado, un aspecto importante a dilucidar es el relativo a los particulares que comparecen ante el panel a defender sus intereses, situación que ha causado desconcierto entre algunos tratadistas ya que dan al sistema de revisión del artículo 1904 del TLCAN la calidad de arbitraje privado, entendido éste como aquél que resuelve controversias entre particulares; en consecuencia resulta necesario determinar con qué carácter participan y de qué manera la resolución emitida por el panel vincula a tales particulares.

---

<sup>53</sup> MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., *El Arbitraje Internacional*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1989, p. 13.

El párrafo séptimo del artículo 1904, del TLCAN, indica lo siguiente:

*"...cada una de las Partes dispondrá que las personas que por otro lado, de conformidad con el derecho de la Parte importadora, estarían legitimadas para comparecer y ser representadas en un procedimiento interno de revisión judicial de la resolución de la autoridad investigadora competente, tengan el derecho de comparecer y ser representadas por abogados ante el panel."*

De acuerdo con este precepto, las personas que, de acuerdo con el derecho nacional de cada país miembro, estarían legitimadas para comparecer ante los órganos jurisdiccionales en los que se impugna una resolución final de la autoridad investigadora, tienen el *derecho* de apersonarse ante el panel, para hacer valer lo que a sus intereses convengan, de lo que se advierte, en primera instancia, que es una potestad para los particulares el acudir a este mecanismo alternativo de solución de controversias y de ninguna manera es obligatorio, como se ha pretendido.

Ahora bien, en un procedimiento de revisión interna (juicio contencioso administrativo, en el caso de nuestro país) comparecen los importadores y exportadores, en su carácter de demandantes, si ellos combaten la resolución administrativa; la autoridad investigadora (Secretaría de Economía), quien siempre actuará como autoridad demandada y; la producción nacional, en su calidad de tercero interesado.

De esta forma, si los importadores, exportadores y productores nacionales son los que están legitimados para intervenir en la revisión judicial

de la resolución de la Secretaría de Economía, entonces éstos mismos tienen el derecho de comparecer al procedimiento arbitral ante el panel, veamos con que carácter lo hacen.

Se debe insistir que la revisión ante un panel es un procedimiento arbitral mediante el cual se va a resolver una controversia entre Estados; bajo esa tesitura, habrá un Estado demandante, el cual alegará que el otro Estado no observó su legislación interna al emitir una resolución en materia de prácticas desleales; también existirá un Estado demandado, representado por la autoridad investigadora, quien defenderá la legalidad de su resolución; así pues, la relación jurídico-procesal se establece solamente entre éstos.

Por otra parte, los exportadores, importadores y productores nacionales actuarán durante este procedimiento como coadyuvantes de esas naciones en litigio: los particulares que instaron al gobierno demandante a solicitar la integración de un panel, también serán considerados como demandantes y tendrán derecho a presentar, junto con su gobierno, una reclamación; los demás importadores o exportadores, es decir, quienes no solicitaron el procedimiento arbitral, podrán acudir ante el panel mediante la presentación de un aviso de comparecencia, en apoyo a la reclamación; el Estado demandado, a través de su autoridad investigadora, está obligado a presentar un aviso de comparecencia en el cual deberá señalar su oposición a la reclamación; de igual forma, los productores nacionales se apersonarán a través de un aviso de

comparecencia, obviamente, en el mismo sentido que la autoridad investigadora.

Como podemos observar claramente, la relación jurídica en el procedimiento arbitral se establece exclusivamente entre los Estados y el panel, además la resolución que en su caso dicté, vincula únicamente a esos Estados, pues así se obligaron en términos del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio; los particulares, si bien tienen las mismas facultades y cargas procesales que los Estados, ellos no están constreñidos a acudir ante la presencia del panel ya que para éstos es una prerrogativa. La razón de que se permita la participación de particulares en el procedimiento ante el panel es la misma que se expresó cuando reflexionamos acerca de considerar a éste órgano arbitral como tribunal jurisdiccional: si los paneles binacionales deben conducirse de forma similar a los tribunales nacionales, entonces se debe otorgar a las partes que actuaron en el procedimiento administrativo de investigación la facultad de acudir al arbitraje para revisar la resolución dictada por la autoridad investigadora. Sin embargo, el hecho de que éstos intervengan no priva al panel de su calidad de árbitro internacional pues, como ya se explicó, sólo actúan como coadyuvantes.

Para concluir con esta cuestión, sólo cabe indicar que en la práctica es común observar que los importadores o exportadores que se ven afectados por la imposición de cuotas compensatorias sean quienes pidan a sus gobiernos la instalación de un panel y los Estados generalmente no lo hacen por iniciativa

propia; en este sentido, es claro que, debido a la desconfianza que se tiene en la justicia mexicana, a los particulares les interesa más activar este sistema de solución de litigios que a los Estados, quienes se ven constreñidos a hacerlo ante esa petición. Es indiscutible que ante esa situación, todos los que comparecen ante el órgano arbitral lo hacen con la intención de defender sus intereses porque eventualmente pueden verse afectados con la resolución que se llegare a emitir.

Las facultades limitadas del panel, es otra característica a distinguir de este mecanismo de solución de controversias.

En efecto, en primer lugar, se debe indicar que se trata de un tribunal arbitral de legalidad, esto se advierte del segundo párrafo del artículo 1904 del TLCAN, que constriñe la función del panel a determinar si la resolución dictada por la autoridad investigadora estuvo de acuerdo con las disposiciones jurídicas en la materia de prácticas desleales de comercio internacional. A su vez, esta disposición no se debe interpretar aisladamente, ya que se debe tomar en cuenta el criterio que deberá adoptar para concluir si una resolución se adecua o no a la legislación aplicable; de esta manera, el panel deberá determinar si se actualiza alguna de las causales de ilegalidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

De lo señalado con anterioridad se colige la categoría de tribunal arbitral que revisa *la legalidad* de la actuación de la autoridad investigadora y no

tiene facultades para revisar cuestiones de constitucionalidad, rasgo que comparte con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Otra peculiaridad a enfatizar, es la relativa a los efectos y el alcance de la resoluciones emitidas por el panel.

Los efectos del laudo sólo se limitan a confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior, es decir, a la autoridad administrativa que la dictó, a fin de que se adopten medidas no incompatibles con la decisión del panel, así lo establece el propio TLCAN y no cabe otra interpretación, como ya quedó señalado en el capítulo respectivo.

Se excluye en consecuencia, la posibilidad de que el panel declare expresamente la nulidad absoluta de la resolución administrativa impugnada; esto se explica por el hecho de que el laudo emitido por el panel sólo tiene efectos declarativos y no impositivos, es decir, únicamente decide si la resolución de la autoridad investigadora está apegada a la normatividad aplicable y en ese caso, la confirma; por el contrario, si encuentra que la autoridad investigadora no actuó conforme a su derecho interno, éste declara su ilegalidad y la reenvía a aquella para que cumpla con las recomendaciones hechas por el panel a fin de corregir su actuación y, bajo ese supuesto, la autoridad investigadora tiene plena autonomía para enmendar las irregularidades cometidas siempre y cuando se apegue a lo resuelto por el

panel. Lo anterior es así porque la única con imperio para resolver el asunto es precisamente la autoridad investigadora competente, aún siguiendo los lineamientos que el panel recomendó.

Finalmente, otro aspecto a recalcar es la obligatoriedad de dicha resolución y aquí debemos precisar para quién es obligatoria.

El laudo dictado por el panel indudablemente es obligatorio porque así lo dispone el párrafo 9 del artículo 1904, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: *"El fallo de un panel en los términos de este artículo será obligatorio para las Partes implicadas con relación al asunto concreto entre esas Partes que haya sido sometido al panel"*.

De esta norma jurídica se advierte que el fallo del panel es obligatorio sólo para las Partes en litigio, esto quiere decir que ese laudo obliga únicamente a los Estados en conflicto: si decide confirmar la resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional, entonces es forzoso para los Estados acatar esa decisión sin modificar el acto de autoridad revisado por el panel; ahora bien, en el supuesto de que ese órgano arbitral determine devolvería, el fallo vincula exclusivamente al Estado demandado para que su autoridad competente adopte las medidas pertinentes, de acuerdo con sus

recomendaciones y la resolución administrativa que se emita con motivo del procedimiento ante el panel será igualmente acatada por ellas.

De lo expuesto con anterioridad, nos podemos percatar que la decisión del panel vincula única y exclusivamente a las naciones que dispusieron resolver sus controversias a través de este mecanismo de solución y específicamente a la autoridad investigadora, en el caso de que el panel devuelva la resolución impugnada, para que ésta adopte las medidas necesarias que no estén en desacuerdo con las recomendaciones de los panelistas. Bajo este esquema, los particulares que intervinieron en el procedimiento de revisión, en primera instancia y de manea directa, no se ven afectados con el fallo dictado por el panel; es hasta que la autoridad investigadora incorpora las recomendaciones hechas por ese tribunal arbitral en la resolución administrativa, cuando se incorpora a nuestro derecho y por lo tanto tiene eficacia y obligatoriedad para los particulares en ese momento, antes no.

También debe considerarse que esta institución arbitral, al ser de carácter internacional, la eficacia de sus laudos está relacionada con la estructura misma de la Comunidad Internacional y de su ordenamiento jurídico, de tal suerte que si uno de los elementos que la caracterizan es la ausencia de un poder superior capaz de imponer coactivamente el respeto al Derecho y de garantizar el orden, entonces las decisiones de los paneles no cuentan con

procedimientos que aseguren, en su caso, su ejecución forzosa y existe la posibilidad de no ser cumplida por las Partes.

A manera de conclusión podemos afirmar que las características aquí señaladas definen la naturaleza jurídica del sistema de solución de controversias previsto en el artículo 1904 del TLCAN: ser un tribunal arbitral de carácter internacional cuyo fallo es obligatorio exclusivamente para las Partes, por haberlo pactado así en un tratado internacional. Situaciones que repercuten de manera importante en el análisis de la procedencia del juicio de amparo y que se discutirán más adelante.

### **3. Procedencia del Juicio de Amparo.**

Es menester precisar, en primer término, que la Constitución, como norma suprema del orden jurídico mexicano, debe prevalecer sobre cualquier otra norma jurídica y para lograrlo se vale del establecimiento de diversos medios de defensa, dentro de los cuales se encuentra el juicio de amparo; que en forma sencilla se puede conceptuar como "un sistema de defensa de la Constitución y de las leyes secundarias, por órgano jurisdiccional y por vía de acción, la cual queda a cargo de los particulares"<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1996, p. 33.

Este medio de defensa constitucional se diferencia de otros por el tipo de litigio que resuelve, ya que versa sobre el alcance de las garantías que la Constitución otorga al gobernado. En este sentido, "el juicio de amparo no tiene más explicación, en consecuencia, que la de servir de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. El juicio de amparo, pues, tiene en la Constitución su meta y su origen o fuente. Es la Constitución su fuente porque es creado por ella; y es la Constitución su meta porque la finalidad que con él se persigue es lograr el imperio de los mandatos constitucionales. El juicio constitucional o juicio de amparo, llamado también juicio de garantías, es, por consiguiente, guardián del Derecho y de la Constitución."<sup>55</sup>

Así, encontramos que la procedencia del juicio de garantías está determinada por el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que textualmente se consigna lo siguiente:

"Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

---

<sup>55</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, segunda edición, Ed. Themis, México, 1998, p. 8.

De la transcripción anterior se desprende que el juicio de amparo será procedente, entre otros casos, en contra de leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales, lo que supone que, si el Estado realiza sus funciones a través de autoridades, y éstas tienen poder, entendido como las distintas funciones que el Estado ejerce; entonces, cuando en ejercicio de tales funciones o fuera de ellas, las autoridades incurren con sus actos en violación a los derechos fundamentales, y con esto se ve afectado un gobernado, se da lugar a que potencialmente pueda promoverse el juicio de amparo para reparar la violación cometida.

En esta tesitura, resulta trascendente para este trabajo el referirnos al concepto de acto de autoridad, por ser éste el único susceptible de impugnarse a través del juicio de amparo, así como el de autoridad responsable.

### **3.1. Autoridad Responsable.**

El juicio constitucional, como todo proceso, supone necesariamente la existencia de dos partes: la que promueve, y aquella frente a la cual se promueve.

Si en nuestro sistema constitucional prevalece la regla consistente en que las autoridades deben respetar las garantías individuales de las personas, establecidas en la propia Carta Magna, entonces el promovente del juicio de

amparo será el titular de los derechos no respetados, el agraviado o "quejoso", como también se le conoce, y su contraparte en el proceso es la autoridad a la que se le atribuye una falta de acatamiento a ellos.

Sin embargo, el problema esencial en el proceso de amparo no radica tanto en identificar al agraviado, que en todo caso será aquella persona que afirme se le han violado o desconocido sus derechos fundamentales, sino en la identificación de su contraparte, pues en la práctica no siempre ha sido fácil determinar qué entidades son susceptibles de ser enjuiciadas mediante el amparo, es decir, quiénes pueden cometer aquella violación de garantías individuales y por tanto ser demandadas a través del juicio de garantías; por consiguiente, la doctrina y la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, a lo largo de la historia, se han dado a la tarea de precisar el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

Así tenemos que Romeo León Orantes, a propósito del concepto de autoridad responsable, señala literalmente lo siguiente: "La autoridad responsable, para poder ser considerada como tal en un juicio de amparo, necesita estar provista de imperio, es decir, la actuación que la mencionada parte tenga o pretenda tener en la ley o acto reclamado debe ser de soberanía, en ejercicio del imperio de que goza el Estado, pues si obra en forma diversa

aunque por su origen o por el órgano gubernamental a que pertenezca pudiera ser tenida como autoridad, no lo sería para los efectos del amparo."<sup>56</sup>

Alfonso Noriega expone su definición al expresar: "Autoridad responsable es aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo y por tanto es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado."<sup>57</sup>

Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta que "la autoridad responsable será, aplicando el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, aquél órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica, o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales."<sup>58</sup>

Luis Bazdresch, para definir el término de referencia, parte del concepto establecido en el artículo 11 de la Ley de Amparo y así manifiesta que "es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado" y agrega que "para los efectos del juicio de amparo, son autoridades, en general, los órganos del poder público, superiores o

<sup>56</sup> El Juicio de Amparo, tercera edición, Ed. Cajica, México, 1957, p. 172.

<sup>57</sup> Lecciones de Amparo, tercera Edición, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 329.

<sup>58</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, vigésimo séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 338.

inferiores, que por la ley que los instituyó están facultados para expedir prevenciones, ordenes o disposiciones que, afectan de alguna manera a los particulares, ya en su conjunto, ya individualmente, así como los órganos encargados de cumplir esas disposiciones o de imponer su cumplimiento a los particulares, ya por sí mismos, ya con la intervención de otro órgano gubernativo; una autoridad reviste la calidad de responsable, cuando alguien le atribuye un acto o una omisión que considera violatorio de sus garantías.”<sup>59</sup>

Por otra parte, ante la imprecisión en la legislación de la materia, el Poder Judicial de la Federación ha tratado en muchas ocasiones de determinar el alcance del concepto de autoridad responsable para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

De las primeras veces que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupó del tema, mediante jurisprudencia definió a la autoridad responsable como aquella “persona” que dispone de fuerza pública, con independencia de que tengan o no facultades para ello, pues tienen la posibilidad de actuar públicamente debido a la fuerza de que disponen. Por su importancia se transcribe a continuación:

**“AUTORIDADES. PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. QUIENES LO SON.** El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que

---

<sup>59</sup> El Juicio de Amparo, Curso general, cuarta edición, Ed. Trillas, México, 1986, p. 57.

ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.<sup>60</sup>

Como puede observarse, en el criterio antes transcrito sólo se hizo referencia a las autoridades que emiten actos que tienen ejecución material y que, para llevarla a cabo, utilizan la fuerza pública. Empero, no incluyeron aquellos casos en que la autoridad realiza una conducta omisiva, que incontestablemente no conlleva ejecución alguna, o cuando también sin ejecución, la autoridad emite un acto declaratorio o prohibitivo.

Esta circunstancia motivó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos amparos, sostuviera lo siguiente:

"...el criterio que debe servir de norma para definir en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse a la naturaleza misma de esos actos, los que pueden ser, según la doctrina antes expresada, una resolución que afecte a los particulares o actos de ejecución con esa misma característica, provenientes unos y otros, de órganos del Estado, dentro o fuera de las órbitas de sus atribuciones legales."<sup>61</sup>

Una vez resuelto este inconveniente, pronto se tuvo que afrontar otro problema, determinar si la autoridad necesariamente debería ser un órgano del Estado y, entonces, cuál era el verdadero alcance de éste último término.

Así, algunos Tribunales Colegiados de Circuito, emitieron su opinión al respecto y señalaron, fundamentalmente, como características de la autoridad

<sup>60</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Tomo IV, p. 1067.

<sup>61</sup> Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo LXV, pp. 5030 a 5040.

el establecimiento de cargas en perjuicio de terceros; la participación, con o sin facultades, en el acto reclamado y el uso de facultades de imperio. Estas consideraciones llevaron a la formulación de la siguiente tesis jurisprudencial:

**"AUTORIDADES, QUIENES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.** Conforme a la tesis de Jurisprudencia visible con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, autoridades son para los efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o de derecho "disponen de la fuerza pública". Esa tesis, formada con ejecutorias que van del Tomo IV al Tomo LXX de la Quinta Época del Semanario citado, necesita ser afinada en la época actual, en que las funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto de tercero (artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Código Civil aplicable en materia federal), imponer a otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directamente ni indirectamente (acudiendo para ello a los tribunales por ejemplo), uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades para efectos del amparo (artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella). Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 1º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones en materia fiscal."<sup>62</sup>

Esta tesis permitió que en el juicio de garantías se admitieran como autoridades responsables a entidades que no necesariamente son órganos del Estado en el sentido tradicional, como por ejemplo a las empresas de participación estatal y a los organismos descentralizados; esto es así porque

<sup>62</sup> Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1974, Tercera Parte, Sección Segunda, Primer Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pp. 63 y 64.

tales entidades actúan de manera unilateral e imperativa y con la posibilidad de actuar coactivamente mediante el uso de la fuerza pública.

De esta manera, se consideró al Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros organismos, como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando éste determina el monto de las cuotas obrero patronales a cargo de un particular y procede a su cobro. Así lo sostuvo la Corte en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD.** A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga."<sup>63</sup>

Con motivo de la dificultad para determinar cuándo se está en presencia de una autoridad para el efecto de determinar la procedencia del juicio constitucional, la Corte estableció el siguiente criterio:

**"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.** Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA

---

<sup>63</sup> Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1995, Tomo III, materia administrativa, p. 403.

EFFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legalés, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo interprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de Derecho pasamos a un Estado Social de Derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las peculiaridades de la especie o del acto mismo, por ello el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quién se atribuye el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si la facultad o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades."

De la transcripción anterior, se advierte que nuestro máximo Tribunal extiende el carácter de autoridad a aquellas entidades que emiten actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, por sí y ante sí de manera

unilateral, esto es, sin la necesidad de acudir a órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado, que implican el ejercicio de facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, por lo que se traducen en actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Además, agrega que para determinar el carácter de autoridad debe atenderse a las peculiaridades de la especie o del acto mismo, por ello se debe analizar la norma legal y examinar si esa facultad o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, debe exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Finalmente, para agotar este punto, expresaré la opinión del autor Valdemar Martínez Garza<sup>64</sup>, ya que nos parece una postura interesante alrededor del concepto de autoridad responsable y que será de gran utilidad para este trabajo de investigación.

Así pues, al margen de las críticas que se pudieren hacer a los conceptos de autoridad hasta aquí expresados, Valdemar Martínez destaca algo común en todas ellas: definen a la autoridad para efectos del juicio de amparo desde un punto de vista de derecho público, lo cual, de acuerdo con este autor, es incorrecto pues manifiesta que el concepto de autoridad no debe examinarse como si se tratase de la teoría del derecho público, es decir, como

---

<sup>64</sup> Ver La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México, segunda edición, Ed. Porrúa, México 1999, pp. 21 a 80.

una norma perteneciente al campo del deber ser, porque precisamente es en el campo del ser donde se suceden más de las veces los actos atrabiliarios de las autoridades, que detentando funciones que no les han sido dadas conforme a una norma legal, realizan actos (positivos, negativos u omisivos), por los que afectan a un particular; y de aceptarse como elemento sine qua non, el requerimiento formal de autoridad con un debido establecimiento legal y actuando dentro de sus funciones, no podrían combatirse todos los actos inconstitucionales y restaurar el orden constitucional.

Así mismo, opina que cuando una persona señala, en su demanda de amparo, haber resentido una afectación en su esfera jurídica por un acto autoritario, desde ese momento la autoridad a quien se le imputa ese acto queda sujeta a la relación procesal que se establece entre el juzgador de amparo, el quejoso y la autoridad y por lo tanto tiene todas las obligaciones y cargas dentro del procedimiento (rendir el informe justificado, por ejemplo).

Entonces, sigue manifestando, no es su naturaleza jurídica lo que determina el carácter de autoridad responsable y lo que verdaderamente importa es la participación que haya tenido el órgano del Estado, empresa paraestatal u organismo descentralizado, en el nacimiento del acto reclamado, o la que tuvo, o pudiera llegar a tener en su ejecución, pues como acto futuro, éste último, es el único que puede ser materia del juicio de garantías; en esta tesitura, para determinar qué autoridad será considerada como responsable en

el juicio de amparo es necesario referirnos a aquella a la cual el quejoso le imputa el acto reclamado.

Estas consideraciones lo llevaron a proponer el concepto de autoridad que a continuación se transcribe:

"Es autoridad Responsable el órgano del Estado o de la Administración pública paraestatal, de hecho o de derecho, a quien el quejoso le atribuye el acto o la omisión reclamada".<sup>65</sup>

Considero acertado el concepto antes transcrito, en cuanto a que, como se ha advertido, todas las definiciones de autoridad responsable difundidas en este capítulo, además de lo ya apuntado por el autor en cita, parten de la idea fundamental de que la entidad considerada como autoridad debe emitir actos que afecten la esfera jurídica de los gobernados y que además puedan ser exigibles mediante el uso de la fuerza pública, esto es, a la autoridad responsable se le conceptúa en función del acto que realiza (acto de autoridad); por lo tanto, ambos conceptos están muy relacionados entre sí, uno no se entiende sin la comprensión del otro.

De esta manera, juzgo más importante determinar las características del acto de autoridad para estar en la posibilidad de determinar la procedencia

---

<sup>65</sup> Ibidem, p. 79.

del juicio de amparo, pues será autoridad responsable aquella a quien el quejoso le impute el acto que se reclama a través de esta vía legal.

### 3.2. Acto Reclamado.

Ya quedó establecido que la existencia del acto reclamado es el requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo; así pues, en una primera aproximación, se podría afirmar que el acto reclamado es aquel que se imputa por el quejoso a las autoridades contraventoras de la Constitución.

Siguiendo esta idea, Valdemar Martínez Garza propone la definición que a continuación se expresa:

“Por acto reclamado debe entenderse la conducta positiva, negativa u omisiva, que el quejoso imputa a una autoridad en el juicio de amparo independientemente de que sea cierto o no, y que bajo su personal punto de vista resulta violatorio de sus garantías individuales.”<sup>66</sup>

Consideramos acertada esta definición pues finalmente, como ya lo habíamos afirmado en párrafos anteriores, al igual que en el caso de la autoridad, será acto reclamado aquél que el quejoso le atribuya esa calidad; sin

---

<sup>66</sup> Op. Cit. p. 78.

embargo, para que el acto reclamado pueda ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control constitucional en comento, debe cumplir con las características propias de un acto de autoridad.

Así tenemos que al acto de autoridad se le ha definido de la siguiente manera:

“Se entiende por acto de autoridad cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente.”<sup>67</sup>

Amen de los comentarios que se pudieren hacer a esta definición, es necesario puntualizar algunas características que se destacan en ella y que son muy importantes, pues la concurrencia de esas cualidades forman la índole propia del acto de autoridad, de tal manera que, faltando cualquiera de éstas, el acto que provenga de un órgano estatal y que se realice frente a un particular no será de autoridad: nos referimos a la *unilateralidad, coercitividad e imperatividad*.

En efecto, se dice que el acto autoritario es unilateral porque su existencia y eficacia no requiere del concurso o colaboración del particular

---

<sup>67</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 206.

frente al cual se ejercita; que es imperativo, porque supedita la voluntad de dicho particular, esto es, se impone sobre y contra la voluntad del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo y; es coercitivo, porque puede constreñir al gobernado para hacerse respetar, es decir, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante el uso de la fuerza pública.

Ahora bien, de los elementos mencionados con antelación se desprende que el acto reclamado es siempre un acto de gobierno o de imperio mediante el cual el órgano estatal afecta coactivamente la esfera del gobernado. Consecuentemente, el acto de autoridad sólo puede darse, desde el punto de vista jurídico, en las relaciones de *supra a subordinación* y *jamás en las de coordinación ni en las de supraordinación*.

"En la vida de cualquier estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación."<sup>68</sup>

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan entre dos o más personas físicas o morales dentro de su condición de gobernados y aunque los órganos del Estado pueden intervenir en este tipo de relaciones, no es su actividad de imperio la que se encauza; así por ejemplo, cuando el órgano

---

<sup>68</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 28ª edición, Ed. Porrúa, México, 1996, 165.

estatal contrata con un particular, los actos que traduzcan algún incumplimiento a las convenciones pactadas, aunque se imputen a dicho órgano, no son actos de autoridad, por ende, no pueden ser reclamados en vía de amparo.

Las relaciones de supraordinación se establece entre los diferentes órganos de gobierno de un Estado y norman la actuación de cada uno de ellos, respecto del ejercicio de sus funciones públicas. De igual manera, en este tipo de relaciones no puede existir un acto de autoridad impugnabile en amparo; verbigracia, los actos que realiza una autoridad superior frente a su inferior jerárquico, propiamente no lesiona a éste en cuanto gobernado, sino como depositario de una función pública en ocasión de su desempeño.

A diferencia de los tipos de relaciones que se han mencionado, las de supra a subordinación surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como entidad jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro; en dichas relaciones, las autoridades del Estado desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, esto es, actos autoritarios propiamente dichos.

En las relatadas condiciones, sí a la autoridad a la cual se designa como responsable en el juicio de garantías se le imputa la realización de un acto de autoridad, es decir, la emisión de una decisión sin la concurrencia de la voluntad del gobernado, se impone en contra de su voluntad, quien tiene la obligación de obedecerlo y si no lo acata, puede realizarse coactivamente,

incluso mediante el uso de la fuerza pública, indudablemente ese acto será susceptible de impugnarse y por ende será procedente el ya citado medio de control constitucional.

#### **4. El panel binacional contemplado como autoridad responsable y sus resoluciones vistas como actos de autoridad.**

Hasta ahora hemos estudiado conceptos que resultan fundamentales para el entendimiento de nuestro tema de investigación y por lo tanto ya contamos con los elementos necesarios para determinar si es procedente el juicio de amparo en contra de las resoluciones emitidas por un panel binacional.

Primeramente es necesario recordar que el juicio de amparo procede en contra de actos de autoridad que violan garantías individuales, por ende, es menester referirnos a los conceptos de autoridad responsable y acto de autoridad.

Como ya se había afirmado con anterioridad, lo más importante para determinar la procedencia del juicio de garantías es identificar las características que revisten al acto que se reclama a través de este medio de control constitucional, pues será autoridad responsable, aquella entidad u órgano estatal al cual el quejoso le imputa el acto reclamado; de tal guisa que, siguiendo este razonamiento, un panel binacional instituido de conformidad con

el artículo 1904 del TLCAN se considerará como autoridad responsable si el quejoso le imputa el acto reclamado, es decir, si le atribuye la emisión del laudo con motivo de la revisión de la resolución administrativa.

Ahora bien, el hecho de que se consideré a un panel binacional como autoridad responsable por así haberlo señalado el quejoso, esto no resulta suficiente para la procedencia del medio de control constitucional en cita, toda vez que se debe identificar si el laudo impugnado comparte las peculiaridades que identifican a un acto de autoridad.

Bajo esa tesitura, ya ha quedado establecido que un acto de autoridad sólo puede subsistir en las relaciones de supra a subordinación, es decir, en las que se establecen entre los particulares, en su calidad de gobernados, y el Estado o cualquier entidad que desempeñe una actividad soberana frente aquél; por lo tanto, la característica principal de un acto autoritario es la coercitividad, es decir, la capacidad que tiene para hacerse respetar y ejecutar mediante el uso de la fuerza pública, y la autoridad a la que se le impute la emisión de dicho acto o la que deba ejecutarlo debe disponer, ya sea de manera directa o indirecta, de tal fuerza para hacer cumplirlo aún en contra de la voluntad del gobernado al cual va dirigido, entonces la decisión de un panel binacional constituido de conformidad con el artículo 1904 del TLCAN no constituye un acto de autoridad pues tal decisión no comparte dicha característica.

Esto es así porque el laudo emitido por dicho tribunal arbitral sólo tiene efectos declarativos en el que solamente decide si la resolución de la autoridad investigadora está apegada a derecho o no y en su caso, la reenvía a aquella para que cumpla con sus recomendaciones a fin de corregir su actuación. La autoridad investigadora tiene plena autonomía para enmendar las irregularidades cometidas pues es precisamente ella la única con imperio para resolver el asunto en cuestión, aún cumpliendo con la decisión del panel.

No es óbice a lo anterior, la obligatoriedad del laudo, toda vez que si bien la autoridad investigadora está constreñida a cumplir con lo resuelto por el panel, ese deber emana exclusivamente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo tanto, se trata de una obligación de carácter internacional y como tal se rige por ese tipo de Derecho; en estas circunstancias, la eficacia de sus laudos está relacionada con la estructura misma del Derecho Internacional Público, de tal suerte que si una de sus características es la ausencia de un poder superior capaz de imponer coactivamente el respeto a ese orden jurídico, entonces las decisiones de los paneles no cuentan con procedimientos que aseguren, en su caso, su ejecución forzosa y existe la posibilidad de no ser cumplida por las Partes, específicamente, por la autoridad investigadora.

Está latente pues, como en cualquier ordenamiento jurídico, la posibilidad de que el destinatario de una decisión obligatoria la incumpla, es en este momento cuando entra en juego la coercitividad: el Estado, frente a los

gobernados e incluso frente a sus autoridades, en casos especiales, tiene imperio para hacer cumplir sus decisiones, como sucede con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien cuenta con facultades para imponer sus sentencias en forma coactiva, ya que el particular demandante que resultó favorecido puede acudir en queja, entre otras causas, cuando la autoridad demandada omite dar cumplimiento a la sentencia y en tal caso, concede al funcionario responsable un plazo determinado para que dé cumplimiento al fallo y además le impone una multa; por el contrario, en el procedimiento instituido en el artículo 1904 del TLCAN no acontece ni siquiera algo similar o parecido a lo ya señalado; un panel binacional, frente a las partes en dicho procedimiento, no cuenta con la fuerza pública necesaria para hacer cumplir su determinación.

Ni las Partes integrantes del TLCAN pueden obligar a la autoridad investigadora, cuya resolución fue objeto de revisión, a acatar la orden del panel; ante tal situación, el propio Tratado cuenta con un mecanismo de salvaguarda del sistema, a través del cual se establecen sanciones, como la suspensión de beneficios o el funcionamiento del propio procedimiento de revisión ante el panel, para la Parte que no ha cumplido con las obligaciones impuestas por el Tratado, como el no permitir la integración de un panel, impedir que el panel emita su fallo u su ejecución o le ha negado fuerza y efecto obligatorios respecto al asunto particular examinado por el panel; pero en ningún caso se estableció como un mecanismo para garantizar la ejecución forzosa de los laudos emitidos por el tribunal arbitral en cita.

En conclusión, los paneles binacionales fueron creados por un tratado internacional, consecuentemente, son órganos internacionales cuyas facultades están limitadas a lo pactado expresamente por las partes del mismo. Como cualquier órgano internacional, por definición, carecen de imperio y no participan del poder público del Estado.

"Afirmar lo contrario sería admitir que el Estado mexicano permite que otros Estados participen en la creación de autoridades mexicanas, que, de acuerdo con la propia Constitución, dimanen únicamente del pueblo mexicano."<sup>69</sup>

En cuanto a los particulares que intervienen en el procedimiento arbitral, ya hemos dicho que no se ven afectados de manea directa con el fallo dictado por el panel ya que es hasta que la autoridad investigadora incorpora las recomendaciones hechas por ese órgano arbitral en la resolución administrativa, cuando se incorpora a nuestro derecho y por lo tanto tiene eficacia y obligatoriedad para los particulares en ese momento. Es únicamente la resolución de la autoridad administrativa la que modifica la esfera jurídica de los particulares.

Manuel Pérez de Acha considera que si las decisiones de los paneles binacionales no son acatadas de manera oportuna y en todas sus partes por el Estado demandado, los particulares afectados con el incumplimiento de esas

---

<sup>69</sup> López Ayllón, Sergio, Op. Cit. p. 43

decisiones podrían acudir al juicio de amparo, cuya finalidad sería obligar a la autoridad investigadora a cumplir con dicho fallo. Así pues, los tribunales federales mexicanos serían los que en última instancia harían efectiva y materializarían la justicia impartida por los paneles binacionales; de igual forma se pronuncia Sergio López Ayllón.

Este criterio confirma la ausencia de facultades del panel para hacer cumplir sus determinaciones, pues consideramos que de darse el caso, la actitud del Poder Judicial de la Federación debería ser igual a la de cualquier Juez del fuero común frente a un laudo dictado en un arbitraje entre particulares, es decir, seguiría un procedimiento similar al de homologación de un laudo, pues antes de pronunciarse sobre su ejecución será menester analizar si dicha resolución está apegada a derecho.

Si los particulares interesados deben acudir a un órgano jurisdiccional, como lo son los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, para que, en ejercicio de sus facultades de imperio, ordene el cumplimiento forzoso de la determinación o la ejecución coactiva del laudo dictado por un panel, entonces éste no posee por sí mismo la fuerza ejecutiva de una sentencia judicial. El juzgador, en todo caso, ordenará su ejecución, sólo si estima que el laudo fue dictado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; en caso contrario, puede negar la ejecución.

En las relatadas condiciones, se colige que un panel binacional instituido de conformidad con el artículo 1904 del TLCAN, aún cuando adquiere la calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, porque así lo señaló el quejoso y por ese hecho se somete a ese proceso, el Juzgador encargado de resolver debe sobreseer en el juicio porque el acto reclamado, es decir, la decisión final del panel no constituye un acto de autoridad.

#### **5.- Análisis de un caso práctico emitido por el Poder Judicial de la Federación.**

El primero de septiembre de 1994, las empresas USX Corporation e Inland Steel Company solicitaron ante la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio la integración de un panel binacional para que revisara la resolución dictada por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), en el procedimiento administrativo de investigación en contra de la mercancía aceros planos recubiertos procedentes y originarios de los Estados Unidos de Norteamérica; no fue sino hasta el 27 de septiembre de 1996 que el panel expidió su laudo en el que, al encontrar violaciones a la ley de la materia, devolvió la resolución a SECOFI para que adoptara medidas no incompatibles con sus instrucciones. Fue contra ese laudo, y su inminente ejecución por la autoridad investigadora, que el 21 de octubre de 1996, las referidas empresas interpusieron un juicio de amparo.

El asunto fue turnado al Séptimo Juzgado de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, quien tuvo que analizar la procedencia del juicio de garantías en virtud de que el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, en su informe justificado, hizo valer la improcedencia de este juicio en virtud de que el panel binacional no tenía el carácter de autoridad. El 31 de marzo de 1997 se dictó sentencia en el sentido de admitir la procedencia del ya mencionado medio de control constitucional: el Juez dio la calidad de autoridad al panel, no obstante lo anterior, sobreseyó en el juicio por considerar que la decisión emitida por éste no era definitiva y que sólo lo sería la resolución de la SECOFI.

Dicho Órgano Jurisdiccional se refirió a la naturaleza jurídica del panel, pues de ello dependía la posibilidad de admitir la procedencia del juicio de amparo y entonces le reconoció su calidad de órgano arbitral de carácter institucional, el razonamiento fue el siguiente:

"Existe un tipo particular, tradicional, de arbitraje, denominado *ad hoc* (adecuado, para ésto, a propósito, apropiado), precisamente porque se efectúa caso por caso en la medida en que se suscitan las controversias. Sin embargo, conforme se celebran los primeros convenios internacionales sobre arbitraje, se inicia también la gestión de organismos permanentes que sirven para arbitrar controversias de forma permanente. Así surge el arbitraje institucional, que se caracteriza por la presencia de un organismo profesional que sirve a las partes para proporcionar una lista de árbitros y, además, un conjunto de reglas adecuadas al tipo de litigio a resolver. En la especie, esto ocurre con el Panel Binacional que emitió el acto reclamado."

En su momento, también consideró que tradicionalmente los laudos emitidos por un árbitro o tribunal arbitral no han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como actos de autoridad. No obstante ello, y tomando en cuenta la evolución del concepto de autoridad en el sentido de incluir a organismos que en su actuación y con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales, a través de los cuales afectan la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado, sostuvo la calidad de autoridad de los paneles binacionales. El argumento específico se transcribe a continuación:

"Ahora bien, conforme a lo ya expuesto, se tiene, por una parte, que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, forma parte del derecho interno mexicano, en segundo lugar, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1904 del citado Tratado, se establece un tribunal que deberá resolver un determinado caso, en la especie, el Panel Binacional constituido para conocer el asunto MEX-94-1904-01, de lo que se concluye que, al estar previsto dicho Panel en una norma del mencionado tratado, que se ha incorporado al derecho nacional, constituye un tribunal que se ha integrado también al orden jurídico nacional.

Los tribunales que se constituyen de conformidad con el artículo 1904 del citado tratado, tienen la facultad, atribuida directamente a ellos y no a otra autoridad previamente constituida, de ordenar que la autoridad investigadora realice ciertas conductas para corregir los vicios que advierta en su actuación. Por su parte, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, autoridad investigadora, no tiene jurídicamente la posibilidad de incumplir el laudo dictado por un tribunal constituido de conformidad con el artículo 1904 del multiferido (sic) tratado.

En este orden de ideas, debe concluirse que si la conducta que desenvuelve la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ordenada por el Panel Binacional constituido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1904 en comento para resolver el caso MEX-94-1904-01, incide necesariamente sobre la esfera jurídica de los particulares que fueron partes del procedimiento, el laudo reclamado en este juicio de garantías sí es un acto de autoridad susceptible de impugnarse a

través del juicio de amparo, máxime que su obligatoriedad deriva directamente de una norma jurídica mexicana, potestad pública, que puede afectar las garantías individuales de los particulares.

Con lo anterior, se establece la procedencia genérica del amparo contra un laudo del Panel Binacional...”

Como se puede observar, el Juez de amparo, si bien consideró que el sistema de revisión previsto en el artículo 1904 del TLCAN tiene la naturaleza jurídica de arbitraje, erróneamente partió de la idea de que se trata de un arbitraje institucional, que se ha integrado al orden jurídico nacional por efectos de la incorporación del TLCAN (instrumento jurídico que instituye a los paneles) al derecho interno mexicano, por virtud del cual los particulares afectados por la resolución emitida por la autoridad administrativa competente en materia de prácticas desleales de comercio internacional, pueden acudir con el objeto de que un panel la revise y si encuentra vicios en su actuación la devuelva para que enmiende sus errores; por esa razón crea un vínculo jurídico entre el fallo del panel, la autoridad investigadora y tales particulares y, por ende, estimó que si la entonces SECOFI, hoy Secretaría de Economía, estaba obligada a cumplir el laudo emitido por dicho árbitro, en esas circunstancias, tenía el carácter de autoridad y por lo tanto, se afectaba la esfera jurídica de las personas que intervinieron en el procedimiento arbitral.

Sin embargo, el argumento anterior nos parece poco acertado pues no considera el carácter internacional del arbitraje desarrollado ante el panel, le da plena ejecutividad a sus laudos por el simple hecho de considerarlo obligatorio, no admite la posibilidad eminente de que la autoridad investigadora no cumpla

con tal fallo y tampoco analiza las consecuencias que se producirían ante dicho incumplimiento.

Contrario a lo manifestado por el Juez de Distrito, el arbitraje desplegado ante el panel resuelve conflictos entre Estados, situación que trae aparejada una serie de importantes implicaciones que se comentarán en seguida:

1. Al ser los Estados los únicos con capacidad jurídica para solicitar la instalación de un panel, los particulares en estos procedimientos sólo actúan como coadyuvantes de esas naciones, por ende, el vínculo jurídico sólo se establece entre el Estado demandado (a través de la autoridad administrativa cuya resolución es objeto de revisión por el tribunal arbitral) y el Estado demandante. Los particulares no se ven afectados directamente por la orden del panel.

2. Aún cuando el TLCAN se incorporó a nuestro derecho interno y como consecuencia, se considere a la institución del panel como parte integrante del orden jurídico nacional, esto no le quita su calidad de arbitraje internacional y que el deber de cumplimiento de un laudo tenga el carácter de obligación en ese ámbito y se rija entonces, por el Derecho Internacional Público.

3. La autoridad investigadora si tiene la posibilidad jurídica de no acatar la decisión de un panel y en esas circunstancias no cuenta con los

medios necesarios para constreñirla a dar cumplimiento de forma coercitiva, principal característica de un acto de autoridad; obviamente esa falta de cumplimiento trae aparejada ciertas consecuencias, las que se presentan sólo en el ámbito internacional frente a los demás signatarios del TLCAN y aquí entramos al campo de la responsabilidad internacional de los Estados ante el incumplimiento de las obligaciones pactadas en un acuerdo internacional.

Todas estas circunstancias que no fueron tomadas en consideración por el Poder Judicial de la Federación al emitir la sentencia en análisis que, sin embargo, afectan al Estado mexicano y las relaciones con sus socios comerciales ya que estos pueden activar el mecanismo de salvaguarda del sistema de revisión previsto en el artículo 1905 del TLCAN y con ello imputar a nuestro país una responsabilidad internacional e imponerle sanciones.

Se enfatiza que son los propios particulares, especialmente las empresas extranjeras que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional a nuestro país, que dañan a nuestro productores nacionales y desestabilizan la economía nacional, quienes han filtrado la idea de impugnar a través del juicio de amparo los laudos de un panel; situación injusta, contradictoria y poco ética toda vez que activan ese mecanismo porque no confían en nuestros tribunales nacionales y por el simple hecho de no favorecerles la resolución del panel se sienten con el derecho de acudir a los tribunales federales, vía juicio de amparo, para tratar de modificarla.

y con ello desestabilizar el buen desarrollo de nuestras instituciones jurídicas y que comprometen a México en el plano internacional.

El Capítulo XIX del TLCAN está diseñado de manera tal que se da plena oportunidad de defensa a todos los participantes en el procedimiento ante el panel y aunque su fallo, en principio, no es impugnabile, sí existe un mecanismo a través del cual se puede modificar o dejar sin efectos, en circunstancias muy especiales, tales como la falta grave de parcialidad de los miembros del panel; violaciones a las normas fundamentales del procedimiento; el exceso en las facultades, autoridad o jurisdicción establecidos en el TLCAN, por ejemplo por no haber aplicado el criterio de revisión adecuado, de tal manera que la resolución se ve afectada amenazando la integridad del proceso de revisión.

Nos referimos al procedimiento de impugnación extraordinaria, que si lo comparamos con el juicio de amparo, el cual tiene la finalidad de anular actos de autoridad violatorios de garantías individuales, este procedimiento de impugnación es muy parecido a ese medio de control constitucional ya que anulará el laudo de un panel si se comprueba cualquiera de las causales antes mencionadas, causales que tienen una relación muy estrecha con los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, preceptos que los particulares alegan ha conculcado el panel. En conclusión podemos afirmar que también se garantizan los derechos fundamentales de los gobernados.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se crea una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, a través de la cual se integran instituciones jurídicas nuevas a nuestro derecho interno, tales como los procedimientos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, los cuales han planteado diversos problemas legales de difícil solución.

**SEGUNDA.-** Las prácticas desleales de comercio internacional se presentan en la importación o exportación de mercancías; se refieren a actividades comerciales que tienden a distorsionar el mercado y propiciar una ventaja competitiva para el que exporta un producto, en contra de los comerciantes que se encuentran en el país importador, quitándoles mercado.

**TERCERA.-** La discriminación de precios (dumping) y las subvenciones son las prácticas desleales que reconoce nuestra legislación; la primera consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal y la subvención es toda clase de apoyo, estímulo, incentivo, prima o beneficio económico otorgado, directa o indirectamente, por el Estado a los productores, manufactureros o exportadores nacionales.

**CUARTA.-** Para que estas prácticas desleales de comercio internacional puedan ser sancionadas mediante la imposición de cuotas compensatorias, necesariamente deben causar un daño a la producción nacional del país importador.

**QUINTA.-** La determinación de la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, del daño a la producción nacional, de su relación causal, así como la imposición de cuotas compensatorias, se realiza a través de un procedimiento administrativo de investigación, que se lleva a cabo en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Economía a la cual, en la práctica, se le denomina autoridad investigadora.

**SEXTA.-** El procedimiento se integra con diferentes etapas a saber: inicia con la presentación de la solicitud, si se cumplen todos los requisitos legales, es aceptada y se dicta la resolución de inicio, en la cual la autoridad investigadora declara el inicio de la investigación y cita a todos los interesados para que aleguen lo que a su derecho convenga; se otorga un periodo para ofrecer y desahogar pruebas; después se dicta la resolución preliminar por la que se impone una cuota compensatoria provisional, se continúa el procedimiento sin imponer dicha cuota o se concluye la investigación; prosigue con la realización de visitas de verificación, la celebración de una audiencia pública y; finalmente, concluye con la emisión de la resolución final a través de la cual se impone cuota compensatoria definitiva, se revoca la cuota provisional

o se declara concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

**SÉPTIMA.-** Las cuotas compensatorias son créditos fiscales que los importadores y exportadores tienen que pagar por introducir mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional a un determinado país, cuya finalidad es la de compensar los daños o el peligro inminente de daño que causen o puedan causar y así proteger a la industria nacional, además para disuadir o desalentar las importaciones de mercancías en esas condiciones y así garantizar una competencia sana y libre de distorsiones.

**OCTAVA.-** Las resoluciones definitivas dictadas por la Secretaría de Economía, en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se pueden impugnar a través de dos vías: la vía interna, la cual consta de tres etapas sucesivas que son el recurso de revocación, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo directo; y la vía internacional, que se integra de procedimientos alternativos de solución de controversias creados por tratados internacionales de los que nuestro país forma parte, dentro de los cuales se encuentran los mecanismos instituidos en el Capítulo XIX del TLCAN.

**NOVENA.-** A través del artículo 1904 del TLCAN se crea un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional mediante un cuerpo arbitral denominado panel; las Partes tienen la opción de acudir a él o a los medios de defensa establecidos en

la legislación nacional y una vez elegido el método de solución, automáticamente se excluye el otro.

**DÉCIMA.-** La función de un panel consiste en hacer una revisión o un análisis de la resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional, emitida por la autoridad investigadora competente del país importador, a fin de determinar si al emitir tal resolución, aplicó correctamente su derecho interno en esa materia; dicha revisión se hará considerando las causales de ilegalidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, con base en el expediente administrativo y conforme a los argumentos esgrimidos por las partes interesadas.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Sólo las partes signatarias del Tratado pueden solicitar la integración de un panel para que revise una resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional; no obstante ello, las personas que de otro modo, conforme al derecho de la Parte importadora, estarían legitimadas para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva, también pueden pedir a sus gobiernos la solicitud de instauración de un panel.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El procedimiento ante el panel se desarrolla mediante diferentes etapas el cual inicia con la presentación de la solicitud, continuando con la exhibición de las reclamaciones, los avisos de comparecencia, la presentación del expediente por parte de la autoridad

investigadora, la elaboración de los memoriales, la celebración de una audiencia oral, hasta concluir con la emisión de la decisión final del panel.

**DÉCIMA TERCERA.-** El procedimiento de solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias tiene la naturaleza jurídica de arbitraje internacional de carácter obligatorio.

**DÉCIMA CUARTA.-** Los paneles instituidos en el TLCAN tienen validez constitucional toda vez que no constituyen tribunales especiales y en ningún momento se restringe el derecho de acudir a los tribunales nacionales, previsto en el artículo 15 de nuestra Carta Magna, en relación con el diverso 1º de ese mismo ordenamiento.

**DÉCIMA QUINTA.-** Es inconstitucional el párrafo 11, del artículo 1904, al disponer que ninguna de las Partes establecerá en su legislación la posibilidad de impugnar ante sus tribunales una resolución de un panel, porque la procedencia del juicio de amparo deriva en forma directa de los artículos 103 y 107 constitucionales, de manera que es la propia Constitución la que podría instituir la improcedencia del juicio de amparo en contra del fallo de un panel binacional, por lo que ese precepto no puede incidir sobre el juicio de garantías. No obstante lo anterior, podemos centrar el análisis de la procedencia del juicio de amparo en determinar si dicho tribunal arbitral reviste la calidad de autoridad responsable y, como consecuencia, si sus decisiones constituyen verdaderos actos de autoridad.

**DÉCIMA SEXTA.-** De acuerdo con el artículo 103, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo es procedente, entre otros casos, en contra de leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales; en esta tesitura, resulta trascendente referirnos al concepto de acto de autoridad, por ser éste el único susceptible de impugnarse a través del juicio de amparo, así como el de autoridad responsable.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** El concepto de autoridad responsable, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, ha variado con el transcurso del tiempo hasta llegar al punto en el cual este concepto se extiende a aquellas entidades que emiten actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, por sí y ante sí de manera unilateral, que implican el ejercicio de facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, por lo que se traducen en actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

**DÉCIMA OCTAVA.-** A la autoridad responsable se le ha conceptualizado en función del acto que realiza (acto de autoridad), consecuentemente, resulta más importante determinar las características de ese acto para estar en la posibilidad de determinar la procedencia del juicio de amparo, pues será autoridad responsable aquélla a quien el quejoso le impute el acto que se reclama a través de esta vía legal.

**DÉCIMA NOVENA.-** El acto reclamado es siempre un acto de gobierno o de imperio mediante el cual el órgano estatal afecta coactivamente la esfera del gobernado, consecuentemente, su característica principal es la coercitividad, es decir, la capacidad que tiene para hacerse respetar y ejecutar mediante el uso de la fuerza pública, y la autoridad a la que se le impute la emisión de dicho acto o la que deba ejecutarlo debe disponer, ya sea de manera directa o indirecta, de tal fuerza para hacer cumplirlo aún en contra de la voluntad del gobernado al cual va dirigido.

**VIGÉSIMA.-** La decisión de un panel binacional constituido de conformidad con el artículo 1904 del TLCAN no constituye un acto de autoridad pues tal decisión no puede hacerse cumplir coactivamente por las siguientes razones: a) el laudo sólo tiene efectos declarativos; b) la única entidad que tiene plena autonomía para resolver el asunto en cuestión es la autoridad investigadora; c) la obligatoriedad del laudo emana exclusivamente del TLCAN y se rige por el Derecho Internacional Público; d) la decisión del panel vincula específicamente a la autoridad investigadora para que ésta adopte las medidas pertinentes para corregir su actuación, en caso de que el panel declare la ilegalidad de la resolución administrativa; e) existe la posibilidad eminente de que la autoridad investigadora no cumpla con el fallo del panel; f) en tal caso, el panel no cuenta con procedimientos que aseguren la ejecución forzosa de sus laudos; g) el laudo no afecta de manera directa a los particulares que intervienen en el procedimiento de revisión y sólo tiene eficacia y obligatoriedad para éstos en el momento en que la autoridad investigadora incorpora la

decisión de ese órgano arbitral en la resolución administrativa, por lo que es únicamente esa resolución la que modifica la esfera jurídica de los particulares.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** Ante la negativa de la autoridad investigadora para cumplir con la decisión de un panel, los particulares afectados podrían acudir al juicio de amparo, cuya finalidad sería obligarla a cumplir con dicho fallo; situación que confirma la ausencia de facultades del panel para hacer cumplir sus determinaciones, pues el Juez Federal deberá seguir un procedimiento de homologación en el cual ordene su ejecución, sólo si estima que el laudo fue dictado conforme a derecho, en caso contrario, puede negar tal ejecución.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** Son las empresas extranjeras que importan mercancías a nuestro país en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, quienes han considerado la posibilidad de impugnar el fallo de un panel a través del juicio de amparo con el objeto de modificarlo y el Poder Judicial de la Federación ha considerado su procedencia al dar al panel la calidad de autoridad, situación que compromete a México en el ámbito internacional frente a sus socios comerciales.

**VIGÉSIMA TERCERA.-** El sistema de revisión por paneles binacionales, previsto en el Capítulo XIX del TLCAN, constituye uno de los instrumentos jurídicos a través del cual los exportadores mexicanos, quienes sufren cada vez más la imposición ilegítima de cuotas compensatorias, buscan

un acceso seguro a los mercados canadiense y estadounidense, que si bien no es infalible, si se da plena oportunidad de defensa a todas las personas que intervienen en él y se garantiza el respeto al derecho del país demandado, incluso los derechos consagrados en su Constitución, por lo que las objeciones formuladas a este sistema de solución de controversias resultan injustas, contradictorias y carentes de sustento jurídico que sólo desestabilizan el buen funcionamiento de nuestras instituciones jurídicas.

## BIBLIOGRAFIA.

1. ADAME GODDARD, Jorge, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el orden jurídico mexicano, Jorge Witker (coord), en el Tratado de libre Comercio de América del Norte, análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, tomo I, 1993.
2. AGUILAR ALVAREZ, Guillermo, Marco Jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en la Modernización del Derecho Mexicano, Porrúa, México, 1994.
3. ÁLVAREZ SOBERANIS, Jaime, La Regulación de las Inventiones y Marcas y de la Transferencia Tecnológica, Porrúa, México, 1990.
4. ÁLVAREZ AVENDAÑO, Juan Antonio y Claudio Lizana Anguita, Dumping y Competencia Desleal Internacional, Editorial Jurídica Chile, Chile, 1995.
5. ARRIOLA, Carlos, Testimonios sobre el TLC, México, Diana, 1994.
6. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1996.
7. ARELLANO GARCÍA, Carlos, El Juicio de Amparo, Porrúa, México, 1996.
8. BERNAL SAHAGUN, Víctor M., Víctor Carlos García Moreno y otros, La Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá, Siglo XXI Editores, México, 1990.
9. BLANCO MENDOZA, Herminio, Las negociaciones Comerciales de México con el Mundo, una visión de la modernización de México, Fondo de

- Cultura Económica, México, 1994.
10. BAZDRESCH, Luis, El juicio de Amparo, Curso general, cuarta edición, Trillas, México, 1986.
  11. BRISEÑO SIERRA, Humberto, El Arbitraje Comercial. Doctrina y Legislación, Trillas, México, 1992.
  12. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, vigésima edición, Porrúa, México, 1983.
  13. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, vigésima octava edición, Porrúa, México, 1996.
  14. CASTAÑEDA, Jorge G. y Pastor Robert A., Límites en la Amistad: México y Estados Unidos, Joaquín Mortiz Planeta, México, 1989.
  15. CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, El TLC: controversias, soluciones y otros temas conexos, McGraw-Hill, México, 1997.
  16. CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.
  17. CRAIG R. Giesze, Desafíos Jurídicos de Canadá, México y Estados Unidos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.
  18. DIAZ, Luis Miguel, Arbitraje: privatización de la justicia, Themis, México, 1990.
  19. GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, Derecho Internacional Público, Trotta, Madrid, 1995.
  20. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte, Jorge Witker (coord), UNAM, México, 1997.

21. LEÓN ORANTES, Romeo, El Juicio de Amparo, tercera edición, Ed. Cajica, México, 1957.
22. LIZANA ANGUTIA, Claudio y Juan Antonio Alvarez Avendaño, Dumping y Competencia Desleal Internacional, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1995.
23. MARTÍNEZ GARZA, Valdemar, La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México, segunda edición, Porrúa, México 1999.
24. MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., El Arbitraje Internacional, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1989.
25. NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tercera Edición, Porrúa, México, 1991.
26. ORTIZ ALHF, Loreta, Derecho Internacional Público, segunda edición, Harla, México, 1993.
27. OVALLE FABELA, José, Teoría General del Proceso, tercera edición, Oxford University Press Harla, México, 1996.
28. OCÉANO UNO, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Barcelona España, Ed. Océano, 1995.
29. RUBIO, Luis y Alain de Remes, Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
30. SECOFI, Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Solución de Controversias, Monografía 3, México, 1991.
31. SECOFI, Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Monografía 6, México, 1991.
32. SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, décimo

- séptima edición, Porrúa, México, 1998.
33. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Manual del Juicio de Amparo, segunda edición, Themis, México, 1998.
  34. VILLARREAL, Lucinda, TLC: las reformas legislativas para el libre comercio, Editorial Pac, México, 1995.
  35. WITKER, Jorge, Las Prácticas Desleales en E. U., Canadá y México, en Aspectos jurídicos del TLC, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.
  36. WITKER, Jorge y Ruperto Martínez Manffer. La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Porrúa, México, 1987.
  37. WITKER, Jorge y Gerardo Jaramillo, Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, McGraw-Hill, México, 1996.
  38. WEINTRAUB, Sidney, México frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, Diana, México, 1991.
- 
1. Revista de Derecho Privado, No. 20, año 7, México, 1996.
  2. Seminario Internacional sobre Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte, México, 14 de mayo de 1995.
  3. Lex, No. 10, año III, México, abril 1996.
  4. Revista de Investigaciones Jurídicas, No. 16, México, Escuela Libre de Derecho, 1998.
  5. Revista de Derecho Privado, vol. 6, No. 20, México, 1996.
  6. Revista de Derecho privado, año 6, No. 18, México, 1995.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
3. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
4. Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994.
5. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
6. Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
7. Ley de Amparo.
8. Ley de Comercio Exterior.
9. Código Fiscal de la Federación.
10. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.
11. Reglamento del Código Fiscal de la Federación.