



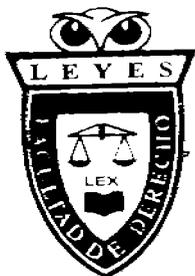
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

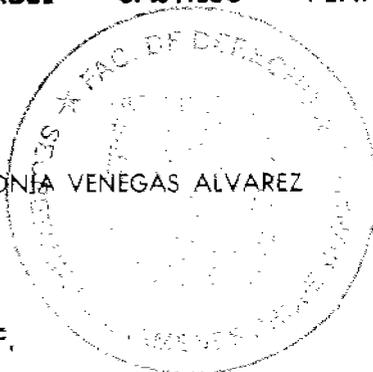
"LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
NATIVIDAD ISABEL CASTILLO PEÑA



ASESORA: LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

2005

m344082



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: Notinidad Isabel
Castillo Peña

FECHA: 13 Mayo 2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 1 de marzo de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **CASTILLO PEÑA NATIVIDAD ISABEL** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR"**.

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

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

DEDICATORIAS.

A DIOS.

Por la vida, salud, y ayuda que siempre me ha brindado al colocarme en el lugar y circunstancias adecuadas para cumplir mis objetivos.

A MI MAMI: ANGELA PEÑA GONZALEZ.

Por haberme enseñado los valores fundamentales, los cuales me enseñaron a crecer como persona, por la confianza que siempre ha depositado en mí, y por quererme tanto.

A MI PADRE: ISAÍAS CASTILLO POLACO.

Gran ejemplo en mi vida, pues aprendí de Usted, que todo lo que se quiere se consigue a base de sacrificios y lucha constante, que no hay obstáculos imposibles de vencer, por todo muchas gracias.

NUNCA PODRE PAGARLES LO QUE HAN HECHO POR MI.

PAPAS Y HERMANOS.

Los AMO son el tesoro más grande de mi vida.

A MI HERMANO: JOSE LUIS:

Por tú valentía ante la vida, tu me haz enseñado lo que es el sacrificio, la entrega, el amor sincero y la toma de decisiones.

A MI HERMANA: MARINA:

Amiga incomparable, mi confidente de toda la vida.

A MI HERMANO: MIGUE.

Símbolo de alegría en la familia, transparencia y sinceridad.

A MI HERMANO: MANUEL.

Sinónimo de pasividad y prudencia, enseñándome que se habla y se actúa en el momento oportuno.

A MI PRIMA: GUADALUPE PEÑA.

Mi segunda hermana, por el apoyo incondicional en toda mi vida.

A MI ASESORA: LICENCIADA SONIA VENEGAS ALVAREZ..

Por su paciencia y la ayuda brindada en la elaboración del presente trabajo. GRACIAS.

A TODOS LOS MIEMBROS DEL JURADO.

A UNA PERSONA MUY ESPECIAL: JAVIER
ROJAS GARCIA.

Niño genial, que Dios puso en mi camino, y
que quiero con todo mi corazón.

A MI AMIGA: JUANITA CRUZ OSORNIO.

Amiga incondicional, en los momentos buenos
y malos que hemos pasado juntas,
así como los recuerdos (BUNQUER).

A MI AMIGA: MAYTE PASTRANA
HERNÁNDEZ Y FAMILIA.

Por tú sencillez, buen humor y calidez hacia mi
persona.

A MI AMIGA: SANDRA HERNÁNDEZ
MARTINEZ..

Porque enfrentamos juntas lo difícil de nuestro
actual trabajo, demostrándome que puedo
contar contigo.

A MIS ACTUALES COMPAÑEROS DE
TRABAJO:

LICENCIADO IGNACIO CERA MARTINEZ:

Por sus consejos y ayuda brindada.

LICENCIADO JUAN MINUTTI LOPEZ: Porque a pesar de ser el Jefe, es una persona sencilla y comprensible, gracias por la confianza que deposito en mí y porque gracias a eso, realizo con seguridad mis actividades laborales.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

Por haberme permitido ser parte de la misma, pudiendo así concluir mi carrera.

A todas aquellas personas que de alguna u otra forma durante todo el trayecto de mi vida, hasta este momento han colaborado para cumplir una de mis metas.

CAPÍTULO UNO

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

- 1. - La Justicia Administrativa.
- 1.1.- Concepto.
- 1.2.- El Consejo de Estado Francés y sus orígenes.
- 1.3.- La experiencia Mexicana.
- 1.3.1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus orígenes.
- 1.3.1.1.- Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 1.3.1.1.1.- Sistema de anulación.
- 1.3.1.1.2.- Sistema de Plena Jurisdicción.
- 1.3.1.2.- Características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 1.4.- Análisis comparativo entre el Consejo de Estado Francés y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO DOS

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

- 2.1.- Ubicación Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 2.2.- Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 2.3.- Concepto de competencia.
- 2.3.1.- Competencia por materia.
- 2.3.2.- Competencia por cuantía.
- 2.3.3.- Competencia por grado.
- 2.3.4.- Competencia por territorio.
- 2.4.- Panorama General de la Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 2.4.1.- La Competencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y algunos aspectos procedimentales.
- 2.4.1.1.- El Procedimiento.
- 2.4.1.2.- Recursos.
- 2.4.1.2.1.- Recurso de Reclamación.
- 2.4.1.2.2.- Recurso de Revisión.
- 2.4.1.2.3.- Queja.
- 2.4.1.2.4.- Excitativa de Justicia.
- 2.4.1.2.5.- Aclaración de Sentencia.
- 2.4.1.2.6.- Jurisprudencia.
- 2.4.1.2.6.1.- La Formación de la Jurisprudencia en el Poder Judicial de la Federación.
- 2.4.1.2.6.2.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 2.4.1.2.6.2.1.- Procedimiento para establecer la Jurisprudencia.
- 2.4.1.2.6.2.1.1.- Criterios en la contradicción de Sentencias.
- 2.4.1.2.6.2.1.2.- Constitución de la Jurisprudencia.
- 2.4.1.2.6.2.1.3.- Casos en que el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá suspender una Jurisprudencia.
- 2.4.1.2.6.3.- Obligaciones de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- 2.5.- Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en casos Especiales.
- 2.5.1.- Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de Seguridad Social.
- 2.5.2.- Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Materia Administrativa.
- 2.5.3.- Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Materia de Comercio Exterior.
- 2.5.3.1.- Ley de Comercio Exterior.

CAPÍTULO TRES

MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO.

- 3.1.- Concepto de Comercio.
- 3.2.- Aspectos Fiscales del Comercio Exterior.
- 3.3.- Aspectos Fiscales del Comercio Exterior (impuestos de Importación y Exportación).
- 3.4.- Importación.
- 3.4.1.- Regímenes de Importación.
- 3.4.2.- Documentos y trámites de Importación.
- 3.4.3.-Regulaciones Arancelarias.
- 3.4.4.- Restricciones no Arancelarias.
- 3.4.5.- Financiamiento en las Importaciones.
- 3.5.- Exportación.
- 3.5.1.- Regímenes de Exportación.
- 3.5.1.1.- Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación (PITEX).
- 3.5.1.2.- Decreto para el fomento y operación de empresas de comercio exterior (ECEX).
- 3.5.1.3.- Decreto para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras (ALTEX).
- 3.5.1.4.- Decreto que establece la Devolución de Impuestos de importación a los exportadores (DRAW BACK).
- 3.5.1.5.- Decreto para el fomento de Ferias Mexicanas de exportación (FEMEX).
- 3.5.1.6.- Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).

CAPÍTULO CUATRO

LAS PRÁCTICAS DESLEALES EN EL COMERCIO EXTERIOR Y SUS MECANISMOS DE SOLUCIÓN EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL.

- 4.1.- Las Prácticas Desleales.
- 4.1.1.- El Dumping.
- 4.1.1.1.- Discriminación de Precios.
- 4.1.1.1.1.- Producto Idéntico similar.
- 4.1.1.1.2.- Operaciones Comerciales normales.
- 4.1.1.1.3.- Daño o Amenaza de daño a la producción Nacional.
- 4.1.2.- Tipos de Dumping.
- 4.2.- La Subvención.
- 4.2.1.- Tipos de Subvenciones.
- 4.3.- Medidas de Salvaguardia.

- 4.4.- Cuotas Compensatorias.
- 4.5.- Procedimiento de aplicación de Cuotas Compensatorias.
 - 4.5.1.- Recurso de Revocación.
 - 4.5.2.- Juicio de Nulidad.
 - 4.5.3.- Juicio de Amparo.
 - 4.5.4.- Mecanismos alternativos de Solución de Controversias.

INTRODUCCIÓN.

Los avances tecnológicos del presente siglo, principalmente los alcanzados a partir de la segunda Guerra Mundial, transformaron la estructura de los países y las formas de administración, debido a la reducción de distancias y las modificaciones en las relaciones multinacionales.

El progreso en materia de comunicaciones acercó a los habitantes de diferentes regiones, facilitando el intercambio de bienes y servicios, lo que hizo necesaria la modificación en las formas de administración y en el ejercicio de la soberanía de los Estados.

Ante estos cambios, el sistema jurídico interno de cada país ha requerido el establecimiento de normas que permitan el cabal desenvolvimiento de las relaciones entre los individuos y entre los Estados que participan en todos tipos de intercambios, dentro de un ámbito territorial.

En materia tributaria, los Estados deben realizar las adecuaciones necesarias a sus sistemas jurídicos, a fin de que las condiciones internas de la tributación respondan al nuevo panorama económico que se presenta.

El fenómeno de la tributación, como expresión de la soberanía estatal, originalmente fue concebido como un medio para obtener recursos de los sujetos sometidos a su potestad política con el fin de cubrir sus gastos públicos, en los términos establecidos en los ordenamientos jurídico nacionales, que en su conjunto integran y modelan el sistema tributario del país.

En el caso muy particular de nuestro país el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde 1939 ha tenido competencia para conocer de controversias en materia de Impuestos de Comercio Exterior, competencia que sigue conservando hasta la fecha y que se ha actualizado con las reformas a la Ley Aduanera y la Ley de Comercio exterior, publicadas los días 26 y 27 de Julio de 1993, para estar acorde al proceso de apertura de la política comercial del Comercio Exterior de México.

El proceso de apertura se inicia en 1983, en atención de que a fines de 1982 el 100% de las exportaciones requerían permiso previo, esto es, que existía una protección excesiva a las industrias nacionales, esta primera etapa de apertura consistió en la reducción de niveles arancelarios.

En 1985 se substituyó el permiso previo por aranceles, que son un mecanismo de protección a los productos nacionales, no tienen fines recaudatorios, así mismo se redujo el valor de las importaciones controladas.

En agosto de 1986 México se adhirió al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), con lo cual se procuró buscar un mejor acceso para las exportaciones, en 1987 se eliminaron los precios oficiales de las importaciones, continuó la reducción de importaciones sujetas a permiso previo y de tasas arancelarias.

Por todo lo mencionado se reformó la Ley Aduanera, publicada el veintiséis de Julio de 1993 y también entro en vigor la Ley de Comercio Exterior, (que fue publicada en un principio el trece de enero de 1986) pero también fue reformada y publicada el veintisiete de Julio de 1993, con las reformas el Gobierno Mexicano pretende continuar con el proceso de integración a las practicas comerciales internacionales y consolidar la modernización del sistema aduanero mexicano, además de amonizar y simplificar los mecanismos de comercio exterior, ya que establecen procedimientos en materia de prácticas desleales de Comercio Internacional y medidas de salvaguarda, se establecen las facultades de las autoridades competentes en la materia, de tal manera que no se permita la importación o exportación de las mercancías que no cumplan con las restricciones o regulaciones no arancelarias, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

En la Ley de Comercio Exterior se establecen instrumentos normativos de comercio internacional en materia de prácticas desleales, medidas de salvaguarda, solución de controversias, se otorgan facultades a la Secretaría de Economía delimitando su ejercicio para no invadir la esfera de las facultades que se tiene reservadas en forma exclusiva al Ejecutivo Federal, se define que son practicas desleales de comercio internacional, discriminación de precios, (*dumping*), subvenciones, daño, amenaza de daño y la relación causal que debe existir entre la discriminación de precios, la subvención por una parte y el daño o amenaza de daño, para poder establecer cuotas compensatorias.

Se respeta la garantía de audiencia, los representantes de las partes interesadas, tendrán derecho de conocer la información de las demás partes para defender sus intereses, con excepción de la información comercial, se fijan plazos razonables para las resoluciones de la autoridad y para la comparecencia de las partes interesadas, se establecen procedimientos de investigación de practicas desleales y medidas de salvaguarda.

Con todo lo ya descrito es necesario definir las reglas de procedimientos específicos para cada materia, y así determinar si en todos los casos se instruirán juicios en las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la que resolverá será la Sala Superior, o si habrá juicios que se substanciarán y resolverán por las Salas Regionales.

Desarrollándose así en el presente trabajo, cuales son las atribuciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de comercio exterior.

Planteándose para tal efecto la siguiente hipótesis "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como institución es el competente para conocer de las controversias derivadas por las prácticas del comercio exterior y tiene que hacer valer sus resoluciones" y para acreditar esta hipótesis este trabajo se desenvolverá de la siguiente manera: en el primer capítulo denominado Antecedentes del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se realiza una breve reseña, de los antecedentes del Tribunal definiendo que es Justicia Administrativa ya que a través de ésta se garantiza la legalidad de la actuación de las autoridades que emitieron el acto de administración pública que se reclame, y toda vez que desde su creación una de las finalidades de este Tribunal es la justicia administrativa, tal y como lo planteó la institución que sirvió de modelo para éste el Consejo de Estado Francés, por lo que será necesario conocer la naturaleza jurídica de este Tribunal, sus características, relación y comparación que tiene con el Consejo de Estado francés, una vez enterados de esto, en el segundo capítulo del trabajo denominado la Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se hará un estudio minucioso de la Constitucionalidad y estructura del tribunal, tomando en cuenta los diferentes tipo de competencia que tiene el tribunal en razón de materia, cuantía, grado y territorio, tomando especial atención a la competencia en razón de la materia del Tribunal y de sus Salas, haciendo alusión a algunos aspectos procedimentales, como lo es el tipo de recursos que se pueden interponer ante el tribunal y las facultades de este para resolver de acuerdo al caso específico, para lo cual se auxilia de la Jurisprudencia, y por último al final de este capítulo se realiza un estudio sobre la competencia del tribunal en casos especiales señalados por la ley, como es en materia de seguridad social, administrativa y con el comercio exterior. Siguiendo adelante con el desenvolvimiento del tema, el tercer capítulo se denomina Marco jurídico básico del comercio exterior en México, por lo que se empezará definiendo al comercio exterior, así como los aspectos fiscales de la importación y exportación y por último el capítulo cuarto denominado prácticas desleales en el comercio exterior y sus mecanismos de solución en nuestro sistema constitucional, se obtiene una vez que se ha estudiado que es el comercio exterior y bases constitucionales pues se tiene el juicio para indicar cual es la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el Planteamiento de controversias en este sentido, siendo las prácticas comerciales analizadas el *dumping*, daño o

amenaza de daño y subvención, dándose un breve esbozo a las cuotas compensatorias y a los recursos que se pueden hacer valer ante el tribunal una vez realizadas las referidas prácticas comerciales.

ABREVIATURAS.

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALTEX	Empresas Altamente Exportadoras.
ART	artículo.
BANCOMEXT	Banco Mexicano de Comercio Exterior.
COMPEX	Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ECEX	Empresas de Comercio Exterior.
FEMEX	Ferias Mexicanas de Exportación.
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
LA	Ley Aduanera.
LCE	Ley de Comercio Exterior.
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
PILEX	Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.
PPICE	Programa de Política Industrial y Comercio Exterior.
PROSEC	Programas de Promoción Sectorial.
RLA	Reglamento de la Ley Aduanera.
RLCE	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SICEX	Sistema Integral de Comercio Exterior.
SIMPEX	Sistema Mexicano de Promoción Externa.
TIGI	Tarifa de Impuesto General de Importación.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA.

1.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

1.1.- CONCEPTO.

Por Justicia administrativa debe entenderse * el conjunto de principios y normas jurídicas a través de los cuales se ejerce el control y legalidad de los actos provenientes de los órganos de la administración pública, comprendiéndose por lo tanto en el estudio de la misma, el análisis de los recursos y demás medios de impugnación de que dispone el administrado para combatir las conductas administrativas, los órganos ante quienes se hacen valer dichos medios de impugnación, así como los procedimientos conforme a los que se resuelve".¹

La justicia administrativa se ubica como uno de los medios de control sobre la administración Pública, mismos que resultan de las variadas formas, con los cuales se trata de imponer límites racionales, objetivos y permanentes a la actividad de los agentes del Poder Ejecutivo.

"La Justicia administrativa es el conjunto de los medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que puede resultar afectada por actos u omisiones de las autoridades de la administración Pública, esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado."²

La Justicia administrativa se compone de los auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido. durante mucho tiempo, se ha considerado que el término justicia administrativa sólo debería ser atribuido al control de la legalidad ejercido por los Tribunales, encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados.

El maestro Fix Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al *ombudsman*, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado

¹ JIMÉNEZ González, Lecciones De Derecho Tributario. Editorial Ecasa, México 1993, p.3.

² PEREZ López Miguel, Ratio Revista Juris, "El anhelo cumplido: El Tribunal Federal de Justicia de Fiscal y Administrativa." Época uno, número seis, de Febrero a Abril del 2001, p.13.

denominado "medios auxiliares de la jurisdicción administrativa" cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo a los tribunales administrativos, a efecto de que puedan resolver de manera expedita, los conflictos planteados por los administrados contra actos administrativos, resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de afectación a intereses legítimos, difusos o simples, debido a que en los tribunales es dominante la protección de los intereses jurídicos de los particulares.

Al hablar de Justicia Administrativa necesariamente se tiene que definir que es la jurisdicción administrativa, la cual no es otra cosa que la potestad del Estado, ejercida por Tribunales denominados genéricamente administrativos para resolver las controversias suscitadas entre la autoridad administrativa, mediante la aplicación de la Ley al caso concreto.

Por lo que hace a la ubicación de la jurisdicción administrativa en el esquema de la división de poderes, las soluciones se pueden resumir en dos grandes posiciones: las de tipo judicialista y las inspiradas por el modelo del Consejo de Estado Francés,³ en el primer conjunto se encuentran variantes respecto de los Tribunales dedicados a resolver las cuestiones administrativas, el modelo angloamericano no distingue los conflictos administrativos de los que se puedan suscitar entre particulares, por lo que se resuelven de forma común; en el modelo alemán la Jurisdicción administrativa esta adscrita únicamente a tribunales diferenciados perfectamente de la composición del Poder judicial, inclusive está especializada la materia financiera; y en el modelo español, presenta una especie de combinación de los anteriores ya que reconoce que el tratamiento de la materia administrativa debe diferenciarse de otro tipo de conflictos, aunque su tratamiento jurisdiccional se encomienda a los órganos Judiciales, que se van especializando conforme se avanza en la jerarquía Judicial.

El modelo francés parte del principio de que "juzgar a la administración, es administrar", por lo que se consideró, desde los tiempos de la Revolución Francesa (1790) que debería encargarse la jurisdicción administrativa a un órgano de la administración pública, que vino a ser el Consejo de Estado, su funcionamiento y evolución influyó decisivamente en Europa y en América Latina. Especialmente se observa esa influencia en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, tal como se reconoció en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 26 de agosto de 1936. Esta referencia esencial de la Jurisdicción administrativa (también conocida con el término originado en el Consejo de Estado Francés, como el contencioso administrativo), es

³ VAZQUEZ Alfaro, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1996, pp.157-159

necesaria para comprender la forma en que se desarrollan los mecanismos de protección jurisdiccional de los derechos e intereses de los administrados.

De lo antes expuesto se desprende que el sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo cual que cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

La posibilidad de la actuación ilegal de la administración pública, hace necesario el establecimiento de medios de control a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados. La justicia administrativa implica los medios de protección administrativos y jurisdiccional para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

“Estos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos”.⁴ En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consiste en la actuación de sus subordinados, a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Además de éstos, también pueden existir los controles políticos y sociales, que pueden influir ante las autoridades administrativas en defensa de los gobernados.

En los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ellos no tiene lugar esta forma de control. Dentro de éstos se encuentran los recursos administrativos, así como los jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales, estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados y tienen como fin la revisión de la legalidad en la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal.

La función jurisdiccional antes mencionada es aquella que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial, la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean administrativos o judiciales.

⁴ LUCERO Espinoza, Manuel, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”, Editorial Porrúa, México. 1990, p. 14.

El establecimiento de tribunales que resuelvan las controversias entre los administrados y la administración pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se le impide, por un lado, que sean ellos los que revean el acto y por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.

Esta jurisdicción difiere de la ordinaria en dos aspectos fundamentales, el primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto sólo pueden ser partes en el litigio el particular afectado por un acto administrativo y la autoridad que lo emitió, el segundo respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, toda vez que en este sentido el tribunal sólo es un órgano revisor del acto administrativo y, por lo tanto, la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia de tal acto y no otros.

1.2- EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS Y SUS ORIGENES.

El ubicarnos en el desenvolvimiento histórico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es sin lugar a duda para precisar su importancia y las funciones del mismo ahondando con ello en el concepto de justicia, ya que la naturaleza del contencioso administrativo se puede definir *como el control jurisdiccional de los actos de la administración pública, por parte de tribunales administrativos*⁵.

El origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue inspirado por el Consejo de Estado de Francia por lo tanto es necesario hacer un pequeño estudio de este antecedente, para comprender la dirección que adoptó en el marco legal e institucional en México. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nació como órgano para juzgar lo contencioso fiscal, y ha ampliado su jurisdicción hacia sectores que competen a lo contencioso administrativo, razón por la cual resulta necesario enriquecer la perspectiva de la justicia tributaria y administrativa de México.

En el sistema jurídico mexicano y algunas instituciones, resalta la influencia del sistema Francés, ya que históricamente se desarrollaron en dicho país, la Monarquía y la República, siendo la característica más relevante de la monarquía, que la soberanía radicaba en el monarca,

⁵ PERALTA Di Gregorio Alma, "Perspectiva y Proyección del Tribunal Fiscal de la Federación de México. (Una disertación comparativa con el Consejo de Estado Francés)" en *Revista Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, núm. 9, mayo-junio de 1995, Toluca, Estado de México, p.12.

gracias al derecho divino de los reyes y, por tanto, éstos no tenían porque rendir cuentas a sus gobernados, ni mucho menos, permitir la impugnación de sus actos. En cambio, a través de la República la soberanía radica en el pueblo, el cual la ejerce a través de sus representantes y el titular del poder Ejecutivo es responsable de sus actos ante la soberanía popular, por lo que éstos pueden ser impugnados, esta acción tiene su antecedente en el triunfo de la revolución francesa; por una parte se reconoció que los actos de la administración pública serían susceptibles de impugnarse y también el que, de someterse dicha impugnación ante tribunales judiciales se rompería el equilibrio de sus poderes, dando énfasis al principio consistente en que "juzgar por la Administración es también administrar".

El Consejo de Estado Francés con sus características modernas fue creado en 1799 por Napoleón Bonaparte, para suceder al consejo del rey del antiguo régimen, en efecto la Revolución Francesa mantuvo el principio de separación de los poderes Judicial y Administrativo, reconocido en la ley del 16-24 de agosto de 1790, y después por la Constitución del año VIII. El primer imperio napoleónico organiza una jurisdicción administrativa en dos niveles: los consejos de prefectura y el Consejo de Estado, dividido en secciones y creado en 1799. Este último recibe ya la triple función que aún tiene en la actualidad, y es presidido por el cónsul, después emperador, quien determina los nombramientos del personal.

El 24 de mayo de 1872 una ley de la III República convierte en definitivo al Consejo de Estado, después de numerosas vicisitudes en la primera mitad del siglo XIX, convirtiéndolo así en una verdadera autoridad jurisdiccional que va más allá de la propuesta al jefe de Estado, de soluciones a los litigios. Gradualmente fue afianzándose al *status* que le confería independencia respecto del Poder Ejecutivo.

El principio de la separación de poderes se origina en la división francesa de las jurisdicciones administrativa y judicial, con el propósito de evitar que el Poder Judicial pueda controlar las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo. Debido al mismo principio, el Consejo de Estado es independiente del Parlamento, e incluso el espíritu de la legislación francesa obliga a que sea lo más independiente de toda la Administración, incluyendo al propio Gobierno, puesto que es a él a quien se juzga.

Los tres niveles que integran el Consejo de Estado son: los Tribunales Administrativos (de primera instancia, derivados de los consejos de Prefectura), las Cortes de Apelación (instancias de apelación) y el propio Consejo de Estado (o suprema Corte Administrativa).

En la actualidad, el Consejo es un órgano administrativo que depende directamente del Gobierno pero que, a la vez, es distinto. Aunque en un principio fue presidido por el jefe de Estado o por un Ministro, hoy depende del Primer Ministro, pero es dirigido por un Vicepresidente surgido de entre el personal de carrera, que no forma parte del Gobierno y está dedicado de tiempo completo a sus tareas jurisdiccionales.

Las tres funciones tradicionales del Consejo de Estado son la asesoría, la contenciosa y el procedimiento de lo contencioso. A estas tres funciones se ha agregado, en fecha reciente, la de ser proveedor de personal para la alta administración y los gabinetes ministeriales, formados en su Escuela Nacional de Administración Pública.

La primera función de especial importancia, es la de asesorar al gobierno sobre ciertos textos legislativos (proyectos de leyes, reglamentos, decisiones individuales) en los que tiene que valorar su contenido jurídico o administrativo, no así su oportunidad política.

La segunda función es la contenciosa, y que constituye el pilar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México, la cual se ciñe al derecho interno.

Lo contencioso puede ser dividido en cuatro partes: la interpretación, la sanción, la anulación y la plena jurisdicción⁶. Los litigios más comunes son los de anulación y plena jurisdicción. El contencioso de la interpretación consiste en solicitar directamente al juez administrativo, o por intermedio de un requerimiento prejudicial, que se pronuncie sobre el alcance de un acto administrativo. El contencioso de imposición de sanciones abarca los litigios orientados a imponer una sanción a una persona moral o física. El contencioso de anulación incluye a la vez el recurso por exceso de poder (dirigido contra un acto administrativo) y el recurso de casación o propiamente de anulación (dirigido contra una decisión jurisdiccional), en el primer caso el requeriente puede obtener la anulación total o parcial de la decisión combatida; en cuanto a la casación, el Consejo de Estado no puede juzgar el litigio mismo, sino que se limita a juzgar la legalidad de la decisión tomada por la jurisdicción de rango inferior. La tercera función, el procedimiento de lo contencioso, es particularmente compleja y varía según la naturaleza de los asuntos. El curso que deben seguir los expedientes tiene el inconveniente de que suele convertirse en un procedimiento muy largo. Es importante mencionar que algunos aspectos, como los ecológicos y electorales, en lo que toca a su dimensión administrativa, son también revisados por el Consejo de Estado de Francia, abarcando así un gran ámbito situación que lo distingue del

⁶ *Ibid.* p.14

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México. El Consejo de Estado Francés es fundamentalmente un cuerpo encargado de realizar funciones jurisdiccionales en última instancia asimismo es asesor jurídico obligado del Gobierno, el Consejo actúa en su Sección Contenciosa, como Órgano jurisdiccional resolviendo los conflictos que se suscitan entre la administración pública y los administrados, por la actividad propia que desarrolla la primera y por otro lado de esencial importancia, es su Sección Consultiva, ya que por disposición legal, el Consejo debe ser obligatoriamente consultado por el Poder Ejecutivo respecto de cualquier acto emitido por ese Poder en ejercicio de sus facultades reglamentarias, que se pretendan enviar al parlamento para su aprobación, realizando un análisis desde el aspecto constitucional hasta el principio de legalidad, tomando en cuenta la oportunidad y conveniencia de la ley así como la redacción del proyecto del acto administrativo o del futuro ordenamiento legislativo, a fin de que éste no resulte oscuro, confuso o contradictorio. Esta función se lleva a cabo por 4 de las 6 secciones en que se encuentra dividido actualmente el Consejo, las cuales son: la Sección de Finanzas, la del Interior, la de Obras Públicas y la sección Social, encargándose cada una de ellas de revisar los actos administrativos en función de la materia de su competencia.

El Consejo de Estado Francés en su función jurisdiccional es un Tribunal Administrativo con una doble esfera de competencia: como Tribunal de Revisión respecto de las resoluciones emitidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en donde actúa bien como Tribunal de Apelación o Tribunal de Casación, según sea el órgano de primera instancia que haya emitido el fallo; y como Tribunal de única instancia respecto del recurso por exceso de poder contra actos reglamentarios de los diversos ministerios que componen la Administración Pública o Recurso de Anulación contra decretos emitidos por la Administración Pública, así como juez de Derecho Común respecto de los conflictos suscitados entre la administración y los funcionarios de los territorios franceses de ultramar.⁷

Las opiniones emitidas por el Consejo de Estado, en relación con las consultas que le formula el gobierno, son de carácter estrictamente confidencial, además de que no resulta formalmente obligatoria para el gobierno, es necesario señalar que la opinión del Consejo de Estado prevalece casi de forma absoluta, debido al prestigio del que goza dentro de la Administración Pública Francesa.

⁷ Los territorios de Ultramar lo componen tanto las posesiones que aún son de Francia, como la Martinica, como aquellas ex-colonias francesas que aún siguen vinculadas a la Metrópoli por convenios de colaboración y asistencia técnica.

Es importante tomar en consideración el establecimiento de la carrera judicial dentro del sistema del Consejo de Estado Francés, ya que dicha carrera se nutre de egresados de la Escuela Nacional de Administración Pública, los cuáles para ingresar al Consejo deben realizar un riguroso examen de admisión y en caso de ser admitidos, iniciarse en cargos de último rango, escalando progresivamente hasta llegar a Consejeros de Estado, este mecanismo no excluye la participación de otros funcionarios provenientes de la carrera exterior, pero a condición de que dicha carrera esté vinculada, de alguna manera con las funciones propias del Consejo de Estado.

1.3.- LA EXPERIENCIA MEXICANA.

1.3.1.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SUS ORIGENES.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano de impartición de justicia que depende del poder Ejecutivo Federal y reviste por ello el carácter de un Tribunal administrativo.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en México, apareció regulado primeramente en normas de carácter legal y después en normas de jerarquía constitucional, en efecto tiene su origen en la Ley de Justicia Fiscal, promulgada el 27 de agosto de 1936, bajo el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, siendo hasta la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1946 cuando se reconoce su existencia indirecta en el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 104 constitucional.

La "Ley de Justicia Fiscal" promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas, en uso de sus facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal por decreto del Congreso de la Unión de 30 de diciembre de 1935, es el ordenamiento mediante el cual se creó el órgano citado. Dicha Ley apareció publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1936 y como expresa la exposición de motivos en su parte conducente: "El Tribunal Fiscal de la Federación será colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, puesto que y simplemente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos), pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras será un Tribunal Administrativo de Justicia delegada, no de justicia retenida."

Podemos citar como antecedentes nacionales, nuestra primera constitución de 1824, una vez consolidada la independencia, la cual apoyó la estructura del Estado en una clara división de poderes, definiendo las facultades y responsabilidades de los tres poderes, derechos y obligaciones de los gobernados.

Y si bien no deslindó del Poder Judicial las contiendas entre los particulares y la autoridad administrativa, creó el Consejo de Gobierno, inspirado en el Consejo de Estado Francés, con facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la administración pública.

Poco después surgieron los Tribunales de Hacienda en una de las siete Leyes Constitucionales de 1836, organismos que si se ubicaron dentro del Poder Judicial, se regían por una Ley que estableció por primera vez la jurisdicción contenciosa para los asuntos hacendarios, que además adopta la facultad económica coactiva para las autoridades recaudadoras y condiciona la reclamación contra el ejercicio de tal facultad a la previa garantía.

En 1843 se facultó a la Suprema Corte para conocer demandas en contra de los Departamentos Administrativos en juicio contencioso pero subsistiendo los Tribunales de Hacienda.

En 1853 se crea el Consejo de Estado en la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, conocida como "Ley Lares" en homenaje a su autor, y que le confería facultades jurisdiccionales sobre los actos de la administración pública a través de su Sección de lo Contencioso Administrativo, ya que era necesario agotar ante el ministro del ramo una instancia conciliadora y de haber una apelación a la resolución contenciosa, procedía ante el Consejo de Ministros quien resolvía en definitiva y ejecutaba.

La ley así excluía al Poder Judicial de las cuestiones administrativas ya que el Consejo formaba parte de la estructura del Poder Ejecutivo; la ley fue abrogada en 1855 y el Consejo de Estado desaparece al promulgarse la Constitución de 1857, quedando las funciones jurisdiccionales, sólo a cargo del Poder Judicial. El juicio de amparo fue así, el único encargado de controlar la legalidad en todo el país.

Al ser las funciones administrativas del Estado, a cargo del Poder Ejecutivo, las que por naturaleza tienen mayor incidencia en la vida diaria del gobernado por medio de sus órganos, que estructurados jerárquicamente integran la administración pública y es en relación con su actividad que el gobernado requiere que lo haga apegado a los límites legales, surge la necesidad de un

órgano especializado e independiente que revisara los actos del Poder Ejecutivo sin someter éste a otro poder, dando lugar a la Ley de Justicia Fiscal, formulada el 27 de agosto de 1936, que crea al Tribunal Fiscal de la Federación como órgano jurisdiccional autónomo y con él surge formalmente el contencioso administrativo en México, que ha ayudado a crear órganos similares en distintas Entidades de nuestro país, con competencia en materia fiscal pero cada vez más con amplitud de jurisdicción sobre todos los actos administrativos. Esta búsqueda está inspirada en la necesidad de equilibrar el poder del Estado frente a los derechos del gobernado, que sólo puede concretarse en un sistema jurídico estructurado alrededor de claros objetivos, según el proyecto de nación que cada pueblo tenga.

"El Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1936 por una ley del Congreso, superó las polémicas de orden constitucional que su establecimiento suscitara, al modificarse en 1946 el artículo 104 de nuestra Carta Fundamental, dando cabida a la existencia de tribunales administrativos al expresarse el segundo párrafo que se adicionó a dicho precepto que:

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los Tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Ahora bien, desde la Ley de Justicia Fiscal, creadora del Tribunal Fiscal, expedida en agosto de 1936, se decía en la exposición de motivos lo siguiente:

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del poder ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo, por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea pues el ejecutivo piensa que cuando esta autonomía no se otorga en manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa".⁸

Para algunos autores como Nava Negrete, el Tribunal Fiscal de México nació no como necesidad - como sería el caso del Consejo de Estado de Francia - sino como posibilidad legal, y su validez constitucional apareció hasta 1946, con la reforma hecha a la fracción I del artículo 104 de la constitución en ese año. De tal forma considera al año de 1936 como el de la declaratoria legal, mientras que es hasta diez años después que se establece la declaratoria constitucional acerca de la autonomía.

⁸ GARCÍA Camberos Gilberto "Tribunales Tributarios: Ubicación, autonomía, competencia y composición" en *Aspectos Fundamentales de la Problemática Actual del Derecho Tributario*, Ministerio de economía y Hacienda, Madrid, 1993, pp.341-342.

Esto es cierto de manera parcial, pues si bien su ingreso constitucional es exacto en esa fecha, su creación en 1936 fue algo más que una declaratoria legal, se trató de un esfuerzo articulado y necesario fundado en sólidas tesis doctrinales y en circunstancias específicas que le dieron razón de ser. Otros autores sugieren que el Tribunal Fiscal era, inconstitucional en su creación, o anticonstitucional, pero su institucionalización permitió que apareciera una solución más eficiente al –ámbito de la defensa del particular frente a los actos de la administración – lo que además fortalecía el Estado de derecho y atemperaba el rigor del principio de división de poderes heredado de Locke y de Montesquieu.⁹

El Tribunal Fiscal desde sus orígenes ha sido un Tribunal Administrativo preponderantemente de anulación, (aun cuando en la actualidad ya cuenta con algunas características de Tribunal de plena Jurisdicción). En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se dijo que el contencioso que se implantaba es el que la doctrina conoce como de anulación, pues se le limitaba a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos o procedimientos fiscales y administrativos, y si bien se le confería la facultad de declarar la nulidad y ordenar la emisión de un nuevo acto bajo determinados lineamientos, no puede considerarse como un Tribunal de Plena Jurisdicción, ya que no goza de todas las facultades necesarias para hacer cumplir sus determinaciones.

El desarrollo histórico del Tribunal puede dividirse en tres grandes etapas, división cronológica que obedece a los acontecimientos sucedidos en el marco histórico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La primera etapa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se inicia con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 y concluye con la expedición de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal de diciembre de 1977, en vigor a partir del 1º de agosto de 1978, las cuales cambian por vez primera las características generales que había conservado el Tribunal.

En la denominada primera etapa, el Tribunal se caracterizó por estar compuesto por un órgano de primera instancia, a cargo de las Salas del propio Tribunal, las que originalmente fueron cinco y posteriormente siete, y por órgano de segunda instancia, el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, compuesto por los propios magistrados que integraban las Salas de primera instancia. La competencia material del Pleno del Tribunal era conocer de las apelaciones que se hacían valer por las autoridades que fungían como demandadas en el juicio a través del recurso de revisión, establecido en el Código Fiscal de la Federación. En los primeros

⁹ PERALTA Di Gregorio, *op. cit.* p. 18.

años de funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus sentencias gozaban del principio de cosa juzgada relativa, en virtud de que dichas sentencias eran inapelables para las autoridades demandadas el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal y más tarde el recurso de revisión fiscal ante la entonces Segunda Sala o Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La actuación del Tribunal en esta etapa, generó la confianza de los gobernados, y al confirmarse que las resoluciones de este órgano jurisdiccional fueron muestra de imparcialidad y de responsabilidad técnica, trajo como consecuencia el que los particulares acudieran cada vez en mayor número a combatir las resoluciones de autoridades que afectaran su esfera jurídica, obligándole a crecer en su estructura y competencia.

La segunda etapa en la vida del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se inicia cuando su estructura y competencia se ve modificada por la reforma de 1977, en vigor a partir de 1978, ya que el Tribunal en ese momento se regionalizó, dado que a partir de esta fecha se implantaron salas de primera instancia, denominadas salas regionales, inicialmente en las regiones de Occidente, noreste y noroeste y posteriormente en el resto del país, estableciéndose en doce regiones para sumar 18 Salas que lo cubrirían totalmente, logrando así acercar el órgano de impartición de justicia al lugar de las controversias.

Esta etapa quedó a cargo de un órgano denominado Sala Superior el cual se componía de Magistrados distintos de aquellos que integraban los órganos de la primera instancia.

La tercera época del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa inicia en 1988, como resultado de la reforma de diciembre de 1987, que deroga los artículos que establecían el recurso de revisión de la competencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y asimismo se deroga el recurso de revisión fiscal de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se introduce un nuevo recurso al cual se denomina igualmente *recurso de revisión*, pero se otorga su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, órganos pertenecientes al Poder Judicial Federal. De tal situación, se establece la figura de la facultad de atracción, de la competencia de la Sala Superior del Tribunal, conforme a la cual dicha Sala actúa como un órgano de primera instancia pero respecto de aquellos asuntos que por su cuantía o por ser la primera interpretación de una ley, revisten

características especiales que ameriten a juicio de las partes, de las Salas Regionales o de la propia Sala Superior el conocimiento de dichos asuntos por parte de esta última¹⁰.

Cabe destacar que en la reforma mencionada se introduce una figura denominada queja, razón por la cual se le aproxima como Tribunal de plena jurisdicción ya que debido a esto los contribuyentes pueden controvertir las peticiones indebidas de actos administrativos anulados en las sentencias del Tribunal y los excesos o defectos en que se incurra al cumplimentar una sentencia dictada por el propio Tribunal; sin embargo no se puede decir que sea un Tribunal con Plena Jurisdicción, ya que se excluyen en forma expresa los llamados actos negativos, por lo que para la procedencia de la queja se deben actualizar en una resolución expresa, también se limitó la interposición de la instancia a una sola vez. Por tal motivo aun cuando en la actualidad el Tribunal cuenta con un medio para calificar el debido cumplimiento de sus sentencias, éste cuenta con serias limitaciones para reunir las características de lo que la doctrina francesa conoce como facultades de plena jurisdicción.

1.3.1.1.- NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que hasta la fecha exista doctrinalmente consenso en este punto; algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatou considera que este tribunal es de anulación; en cambio para A. Cortina Gutierrez y A. Nava Negrete entre otros se trata de un Tribunal de Plena Jurisdicción.

Conforme a la doctrina las diferencias sustanciales entre un Tribunal de anulación, objetivo o de ilegitimación y de plena Jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad tenemos que en el tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de tribunal para conocer la afectación de un interés legítimo, mientras que en el de plena Jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo, vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este tribunal se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

¹⁰ PERALTA Di Gregorio Alma, *op.cit* p.20.

1.3.1.1.1.- SISTEMA DE ANULACIÓN.

Este sistema tiene como finalidad proteger el derecho objetivo, al tratar de restablecer el imperio de la legalidad que hubiere sido quebrantado por un acto, resolución u omisión administrativa. Para promoverlo es necesario fundarse en la violación a una ley, y también se necesita que el recurrente o demandante tenga un interés legítimo, personal directo y actual para demandar la anulación del acto u omisión de que se trate, este sistema puede conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado, con las salvedades siguientes:

- a) Es incompetente para conocer la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.
- b) Incompetente para conocer la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
- c) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- d) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.

De la lectura de la Ley de Justicia Fiscal, pasando por el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se observa que se ha ido ampliando la competencia del Tribunal de anulación, al grado de que su nombre no correspondía enteramente a su competencia.

De conformidad con el artículo 104 constitucional, compete a los tribunales Colegiados de Circuito conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de ese mismo ordenamiento, sólo en los casos que señalen las leyes y aquellos especiales, en los términos de la Ley de Amparo, por la sala Administrativa o de las demás Salas o por el Pleno de la Corte cuando las sentencias del tribunal Colegiado contraríen una jurisprudencia establecida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte o bien declare la inconstitucionalidad de una ley o un reglamento. Iría en contra de la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional que el tribunal de anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo ya que el Poder Ejecutivo a través de su "Tribunal " estaría juzgando actos emitidos por el primero.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció Jurisprudencia en los términos siguientes:

"El tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través de Juicio de amparo."¹¹

Antonio Carrillo Flores y Gabino Fraga, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación sostuvieron que este órgano jurisdiccional sí tenía competencia para conocer de la inconstitucionalidad de leyes. Sin embargo, en un trabajo que formuló el primero con motivo del 50 aniversario del citado Tribunal, sostuvo "Desde que el tribunal fiscal de la Federación... inició sus trabajos, surgió el problema de saber si dicho órgano, materialmente jurisdiccional pero formalmente encuadrado en el marco del Poder Ejecutivo, tenía o no la facultad de declarar si una ley fiscal era o no constitucional de los casos de que conociese.

Y más adelante señala "el problema planteado debe, pues resolverse de esta manera: la autoridad administrativa no tiene competencia para dejar de aplicar las leyes del Congreso por motivos de inconstitucionalidad, las objeciones de este orden en caso especial no deben plantearse en la vía de un recurso administrativo; ni es legítimo imponer al particular el deber de agotar ese recurso cuando su defensa no estribe en discutir la correcta aplicación de la ley, sino la validez de la norma misma.

Carrillo Flores concluye su estudio, diciendo: "Terminaré con una cuestión bien resuelta por la práctica del Tribunal Fiscal de la Federación: ¿Cómo evitar que haya necesidad de promover dos procedimientos judiciales, uno ante el Tribunal Fiscal y otro ante los Jueces de distrito, cuando una persona impugna la inexacta aplicación de una ley y además su constitucionalidad? El quejoso puede plantear ante el Tribunal Fiscal ambos problemas y éste limitarse a resolver el punto de legalidad. Si lo hace a favor del reclamante el asunto habrá terminado sin necesidad de que el Poder Judicial aborde el tema de la constitucionalidad; si en cambio, considera que la ley secundaria ha sido aplicada, declarará su incompetencia para tratar el punto de la constitucionalidad que el interesado podrá plantear al impugnar en amparo la sentencia del tribunal Fiscal de la Federación".¹²

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para resolver problemas de retroactividad, pero referida a la aplicación de leyes por parte de la administración hacendaria y no cuando la aplicación es consecuencia de lo consignado por el legislador.

¹¹ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los fallos pronunciados de 1917 a 1966 parte I, pléno p. 74.

¹² A. CARRILLO Flores, El Tribunal Fiscal de la Federación y la Constitucionalidad de las Leyes, citado por MARGAIN MANAUTOU EMILIO, en de lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 89.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo cuenta con las siguientes características:

- a) Fue emitido por funcionario incompetente.
- b) Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
- c) Por no haberse aplicado la disposición debida.
- d) Por desvío de Poder.

1.3.1.1.2.- SISTEMA DE PLENA JURISDICCIÓN.

Mediante este sistema es esencial el restablecimiento del derecho subjetivo vulnerado por la actuación de la autoridad administrativa en general, por lo que la doctrina lo ha clasificado con el nombre de contencioso subjetivo, pues su principal función es la tutela de los derechos subjetivos de los particulares. Caso contrario a lo que sucede con el contencioso de anulación u objetivo, que protege una situación jurídica objetiva; la ley, que trata del control de la legalidad, que en nuestro derecho esta contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales.

A fin de conocer la verdadera naturaleza de este recurso, es dable examinar las principales características:

- a) Su finalidad es reparar un derecho subjetivo reconocido por la ley a favor de un administrativo y que ha sido violentado o infringido por un acto, resolución u omisión de la autoridad administrativa.
- b) El procedimiento en el "El recurso de Plena Jurisdicción tiene en general la estructura de la demanda que se promueve en el juicio ordinario civil,"¹³ el tribunal jurisdiccional dirige el proceso con amparo como lo haría el Juez en sus facultades comunes del fuero común.
- c) En la sentencia el juzgador está posibilitado para revisar los diversos actos administrativos sujetos a su jurisdicción, que lesionen un derecho subjetivo de los particulares por los órganos de la administración pública. Para reformatos o sustituirse a la propia autoridad de que se trate dispondrá la forma y términos en que se deberán emitir nuevamente en cumplimiento de la resolución, y tendrá el imperio suficiente para ejecutar sus fallos.
- d) Las características más importantes de este procedimiento, se reflejan en los efectos que derivan de la sentencia que emana del contencioso de plena Jurisdicción ya que produce los efectos de la cosa juzgada, sin proyectarse a otras personas o autoridades.

¹³ BIELSA, Rafael: *Derecho Administrativo*, Tomo I, pp. 226-227.

El contencioso de Plena Jurisdicción al versar sobre derechos subjetivos no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que para algunos actos administrativos a nivel Federal y local existen tribunales administrativos especializados, con lo que nos colocamos en presencia del sistema Continental Europeo, administrativo, o francés. Además para otro tipo de actos, también a nivel Federal y estatal, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido sistema anglosajón, angloamericano o Judicial.

La doctora Hedúan Virués en su libro *Las Funciones del Tribunal Fiscal de Federación*, nos dice que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes Fundamentos:

- a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
- b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional conforme a la cual si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos períodos: el oficioso del Poder Público y el Contencioso que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que en nuestro país es a través del juicio de Amparo.
- d) La Ubicación del tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.¹⁴

El juicio de amparo es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, es decir se interponen ante el agravio que sufra un gobernado al ser violada en su contra una garantía constitucional, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes.

El juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sería de anulación, pues dicho órgano jurisdiccional carece de facultades para hacer cumplir sus fallos, pues no obstante que el actor tiene derecho de interponer una queja en contra del incumplimiento de la

¹⁴ Citado por LUCERO Espinoza Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Editorial Porrúa. 1990 pp. 22-23.

sentencia, bien sea por defecto, exceso o abstención por parte de la autoridad, ello no es suficiente para considerar que el referido tribunal cuente con facultades para lograr el cumplimiento de sus fallos.

Se podría decir que este Tribunal es Mixto o ecléctico, como órgano jurisdiccional, se trata de un Tribunal administrativo con autonomía para emitir sus fallos, sin dependencia del Poder Ejecutivo, sin sujeción a las autoridades que integran ese Poder y que actúa por delegación de facultades que la Ley le otorga.

Su propósito es mantener el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal en un marco de División de Poderes. Se creó mediante una Ley Federal, como lo veremos específicamente en el capítulo segundo del presente trabajo, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado de Plena autonomía para emitir sus fallos.

Es un tribunal autónomo porque, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

...Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía Orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...

Por lo tanto para determinar la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a continuación se enumeran las características que el doctor Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo*, señala:¹⁵

a) Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, su fundamento debe apoyarse en el artículo 104 Fracción I, párrafo segundo de la Constitución. Al constituir un Tribunal administrativo creado por una Ley Federal, con plena autonomía para dictar sus fallos, la independencia del Tribunal debe ser análoga a la del Poder Ejecutivo Judicial.

b) El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento tiene por objeto mantener el principio de la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Es esto lo que consagra el artículo 1º de la Ley Orgánica de este Tribunal, el cual señala que es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

¹⁵SERRA Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, citado por MARTINEZ Lara Ramón, *El Sistema Contencioso en México*, editorial Trillas, México, 1990, pp 104 –105.

c) Es un Tribunal de derecho. La Suprema Corte a resuelto que para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento, no es necesario que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estima aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cual es el dispositivo legal que rige tales hecho.

d) La competencia del Tribunal es limitada y, salvo los casos señalados en la ley su competencia no debe extenderse sin que sea admisible que ejerza competencia alguna, provista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva.

e) Es un Tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal insistió en que: "ni el Presidente de la República ni ninguna autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal." Se consagrará así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de una manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

f) El Tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una Ley o acto de autoridad pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen o reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay forma legal en la que aparezca de dicho tribunal esta investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales Judiciales de la Federación de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

g) El sistema del tribunal es de anulación. El órgano es sometido a la jurisdicción del tribunal y no el Estado como persona jurídica.

El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de reclamar la nulidad de actos o procedimientos y fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales Federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todo los juicios en que la Federación sea parte.

1.3.1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Fiscal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado con las siguientes características:

- Un organismo formalmente administrativo, por encontrarse enmarcado dentro del Poder Ejecutivo, pero materialmente jurisdiccional, dado que su función era la de dirimir controversias de tipo fiscal entre la administración pública y los particulares.

- Independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de cualquier otra autoridad administrativa.
- Un Tribunal de Justicia delegada de carácter colegiado.
- Su competencia era exclusivamente limitada al campo de lo fiscal.
- Sus resoluciones serían declarativas de nulidad o de validez del acto que se impugnare.
- Sería un organismo sin facultades de imperio para hacer cumplir sus decisiones.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue dotado de atribuciones para dirimir controversias que se originaran con motivo de resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal en materia Fiscal.

Mucho se discutió acerca de la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dado que en 1937 en que inició sus funciones, no había precepto constitucional que previera la posibilidad de que existieran esta clase de Tribunales. No fue sino hasta el Decreto de 16 de diciembre de 1946 cuando se reformó el artículo 104, fracción I de la Constitución, para señalar expresamente esta posibilidad al señalar que:

....En los asuntos en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

El precepto mencionado fue reformado para establecer básicamente el mismo principio de existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaren entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.

La Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el 1º de enero de 1937, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación el 30 de diciembre de 1938, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue regulado en lo interno por el ya citado Código Fiscal de la Federación de 1938, y por el Código Fiscal de la Federación de 1967, y posteriormente por la Ley Orgánica del propio Tribunal.

En las disposiciones legales citadas se ha repetido la idea de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. en la Ley orgánica de 1978 se aclaró que la autonomía era para dictar sus fallos.

La autonomía, significa el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Vida propia e independiente de un organismo. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Se "debe en primer lugar recordar que la autonomía concedida a el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la Constitución General de la República y por las Leyes Orgánicas correspondientes es para dictar sus fallos. Ello implica que ninguna autoridad de cualquier jerarquía puede obligarlo a que resuelva en "x" o "y" sentido. Sin embargo, en nuestra opinión los alcances que se dan al concepto de autonomía, no son suficientes para lograr un verdadero Tribunal Autónomo aun cuando sea de carácter administrativo".¹⁶

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa adquiriría su autonomía, si en el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignara una partida específica y suficiente para sufragar sus propios gastos, como sueldos de magistrados, secretarios y demás personal administrativo, renta papelería, luz, equipo de oficina, mantenimiento y conservación, teléfono etc; es decir que el Tribunal pudiera manejar libremente su presupuesto, desde luego cumpliendo con los requisitos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; lo anterior fortalecería la imparcialidad de las decisiones del Tribunal siendo más sólido sin temor a represalia alguna por parte del sector central, vía recorte de fondos.

En la actualidad los sueldos a magistrados, secretarios, actuarios y demás personal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son pagados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cargo a su presupuesto, si se da la autonomía mencionada se mejoraría el servicio de justicia fiscal, al poder ofrecer atractivas remuneraciones a su personal, de tal manera que podría seleccionarlo y capacitarlo, también cabe la posibilidad de tener más y mejores instalaciones.

En cuanto a la autonomía jurisdiccional, se podría señalar que ésta no es absoluta, se reduce al dictado de sus fallos como lo dice el artículo 104, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo anterior no es suficiente para considerar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenga plena autonomía jurisdiccional, sino que es necesario tomar en consideración lo siguiente:

¹⁶ ORTIZ Hidalgo Luis, "La autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación su Fortalecimiento", *Revista de la Escuela de Derecho*; núm. 5, año V, Universidad Anáhuac, México, D. F., otoño-invierno de 1990. p. 215.

a) Que los magistrados sean totalmente imparciales. Ello se garantiza si entre los requisitos del artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, señala que para poder ser magistrado, se estableciere que tres o cinco años (según se considere) antes de su designación, no hubieren tenido cargo alguno dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado o cualquier otro organismo cuyas resoluciones fueren impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que no es conveniente que las designaciones de magistrados ya sean para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales recaigan, (aún cuando no exclusivamente), en personas que para aceptar el cargo, han renunciado a sus responsabilidades como funcionarios fiscales al servicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de otros organismos fiscales autónomos como el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores lo que por cuestión quizá humana, no permite que de un día para el otro independicen su criterio que por años han venido sosteniendo para defender los intereses del fisco. Si el candidato a magistrado fuere litigante, al recibir el nombramiento, ya estaría acostumbrado a juzgar, pues él es el primer juzgador de una causa, cuando previo análisis serio, responsable y profesional, concluye si le asiste o no la razón a su cliente.

Debería respetarse y reconocerse la carrera judicial, para permitir que secretarios ascendieran a magistrados.

b) La inamovilidad de los magistrados, está ya asegurada en el párrafo tercero del artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

c) Para nombrar a un magistrado, sería conveniente solicitar la opinión de los Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados, cuyos integrantes, pueden saber de la conducta, honorabilidad, prestigio, preparación y experiencia profesional del candidato.

d) Si escuchada la opinión las Asociaciones, Colegios y Barras de abogados, el Poder Ejecutivo hace la designación, el Senado debe ratificarla.

e) El Tribunal sería verdaderamente autónomo, si las resoluciones de sus salas regionales tuvieran el carácter de cosa juzgada, es decir, que la autoridad no tuviere ulterior recurso para su impugnación.

Cabe preguntarse, cuál es la razón de que el Poder Ejecutivo, establezca en su seno un Tribunal Administrativo que juzgue sus actos, si no le tiene confianza y crea un Organismo Revisor de tales fallos y no satisfecho con tal revisión, acude a la Suprema Corte de Justicia en Revisión Fiscal. Si hay tal desconfianza, lo mejor es que se aumente el número de juzgador del Distrito y que los particulares acudan al juicio de amparo sin tener que pasar por un juicio de anulación previo. Menos aún con este sistema se piense en

convertir al Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Administrativo Federal, para que conozca de todas las controversias de orden administrativo, pues la justicia administrativa sería totalmente inoperante¹⁷.

f) Que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenga facultades para hacer cumplir sus fallos, como serían inicialmente los apercibimientos, multas aun reiteradas, la suspensión del cargo, el establecimiento de responsabilidad oficial, etc.

Si se conjugan los elementos antes mencionados se fortalece la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que tribunales tan especializados deben mantenerse.

1.4.- ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El momento en que se gesta la Ley de Justicia Fiscal de 1936, es distinto al de la creación del Consejo de Estado en Francia, pero se pueden apreciar algunas analogías: México, en esos años, consolidaba instituciones civiles que emergían después de la fase armada de la lucha revolucionaria y en Francia, en 1799, comenzaba a instaurarse un nuevo orden derivado también de una revolución popular. Así como la Constitución de México de 1917 enmarcaba un nuevo orden legal que permitía mayores innovaciones, tanto en la protección de derechos y prerrogativas de los particulares como en el ámbito de las instituciones del Estado. Situación análoga a la de Francia de inicios del siglo XIX.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal guarda similitudes con el Consejo de Estado Francés, al haberse inspirado en el mismo para realizar las funciones contencioso administrativas, controlando de esa manera los actos del Poder Ejecutivo, aunque se dan las siguientes diferencias:

a).-El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no constituye actualmente la última instancia en materia administrativa, ya que sus resoluciones son impugnables por las partes a través del recurso de revisión y del juicio de amparo, según se trate de autoridades o de particulares, respectivamente.

¹⁷ORTIZ, Hidalgo Luis, *op. cit.* p. 217.

b).-El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una competencia absoluta para conocer de la materia Fiscal y si bien su competencia se ha incrementado considerablemente al conocer de asuntos de pensiones civiles y militares; interpretación de contratos de obras públicas; requerimientos en materia de fianzas; imposición de multas por infracciones, responsabilidades de servidores públicos; controversias generadas con relación al comercio exterior, particularmente respecto de cuotas compensatorias y certificación de origen y en últimas fechas de responsabilidad patrimonial del Estado, no conoce de rubros tan importantes como las patentes, las marcas, las concesiones entre otras.

c).-Tampoco se encuentra establecida en el ámbito del Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa la carrera Judicial, ya que no cuenta con un instituto equivalente a la Escuela Nacional de Administración Pública, aun cuando cabe destacar que la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha creado un curso de capacitación para su personal profesional, el cual seguramente constituirá el antecedente de la creación de un Instituto de Capacitación para sus colaboradores profesionales.

d).-La diversa composición profesional que impera en ambos organismos. Así encontramos que en tanto que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa todos los funcionarios que realizan la actividad jurídica deben ser Licenciados en Derecho por disposición legal, en el Consejo de Estado cualquier profesionista puede llegar a ejercer la Magistratura, ya que lo que verdaderamente lo capacita para este puesto son los estudios que realiza dentro de la Escuela Nacional de Administración, por ello en el seno del Organismo francés militan, diplomáticos y licenciados en diversas ramas como economía, sociología, historia, etc; encontrándose inclusive profesionales tan lejanos del derecho como lo pueden ser los médicos o ingenieros, todos ellos, claro, con una trayectoria definida y una basta experiencia en la Administración Pública.

La heterogeneidad señalada es aprovechada en su contexto, pues gracias a ella el Consejo de Estado puede ejercer sus funciones con un profundo conocimiento de las diversas materias que le compete, lo que resulta especialmente trascendente en su actividad consultiva en la que los conocimientos especializados de esas personas son apreciados cuando se trata de analizar un decreto, o proyecto, de Ley del ejecutivo que atañe a su ámbito especializado del conocimiento profesional. En el seno del propio Consejo de Estado hay una tendencia a reforzar los conocimientos jurídicos de los servidores de ese organismo, ya que siendo su formación básica la de los administradores públicos, su experiencia jurisdiccional, al menos inicialmente es

reducida, lo cual los obliga a un período largo de preparación y especialización dentro del propio Consejo de Estado.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también carece de la totalidad de las facultades de la plena jurisdicción, las cuales posee el Consejo de Estado Francés, siendo de suma importancia ya que para alcanzar una plena seguridad jurídica se le debe de dotar de los medios necesarios para que la justicia buscada sea alcanzada.

La carencia más notable del ejercicio de las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación, en comparación con las que realiza el Consejo de Estado Francés, consiste en las facultades consultivas. En efecto dicho órgano de justicia, no obstante ser un Tribunal altamente especializado en materia fiscal y administrativa, no es consultado en forma alguna para los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general obligatorias para los contribuyentes, ni en el momento de formular el proyecto de iniciativa, generalmente por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, ni por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en forma previa a su discusión por el Poder Legislativo.¹⁸

Se puede decir que si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, inspirado por el Consejo de Estado Francés, surge en nuestro medio como un Tribunal Administrativo Autónomo de anulación, para el conocimiento de lo contencioso administrativo. Ahora cuenta con algunas características de la Plena Jurisdicción consistentes en la facultad que tienen las Salas de ordenar en sus sentencias la emisión de un nuevo acto administrativo que se ajuste a los lineamientos dictados en la sentencia y consistente en la posibilidad de anular los actos indebidamente repetidos, o aquellos que incurran en exceso o en defecto en el cumplimiento de una sentencia.

Lo más sobresaliente del sistema jurídico administrativo francés, es la congruencia y calidad de los ordenamientos jurídicos emanados del Poder Ejecutivo, pues todas las iniciativas de la Administración Pública Francesa pasan por el proceso depurador del Consejo de Estado, lo que evita el fenómeno tan usual en nuestro país de leyes contradictorias, incongruentes o, menos grave pero común y corriente, confusas y oscuras que motivan interpretaciones diversas de la administración.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resulta ser, comparativamente con el Consejo de Estado francés al que se pretendió emular en su creación, un organismo jurisdiccional

¹⁸ PERALTA Di Gregorio Alma, *op. cit.* pp. 22 y 23.

limitado tanto por razón de la materia de su competencia como atendiendo a las facultades de que se encuentra revestido.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa adolece igualmente de un sistema congruente y eficaz como el imperante en el Consejo de Estado Francés, en tomo a la Selección de los funcionarios que lo integran, y que le permita garantizar la calidad de su función, así como la continuidad de la misma con base en la experiencia acumulada de su actividad; por ello resultaría conveniente el establecimiento de un sistema de selección y escalafón como el que actualmente impera en la Institución Francesa.

Resulta conveniente conocer la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto a sus facultades para hacer justicia y cumplimentar sus fallos, en términos similares a los experimentados por el Consejo de Estado Francés.

CAPÍTULO DOS

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2.1.- UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El nacimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la luz de la Ley de Justicia Fiscal a que nos referimos, trajo consigo fuertes polémicas sobre su constitucionalidad dentro del marco del Poder Ejecutivo, situación que se trata de despejar en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, al referir que tal colocación no implica un ataque al principio de la división de poderes, sino que para salvaguardarlo se crea con delegación de facultades del Ejecutivo para dictar sus fallos en los términos siguientes:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardar surgieron en Francia los Tribunales administrativos), pero no estará sujeto a dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrara así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear establecimientos públicos, servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado, es sólo para mostrar que en el Derecho Mexicano no es desconocido que mediante una ley se pueda crear un órgano

que por delegación ejercite, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.

La polémica en torno a la constitucionalidad de nuestro Tribunal, quedó despejada al adicionarse el artículo 104 de la Constitución por reforma de 30 de diciembre de 1946 y señalar en la parte conducente del segundo párrafo de su fracción I, que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los asuntos que se interpongan contra las sentencias de Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Posteriormente, por reforma de 25 de octubre de 1967, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional en forma precisa señaló, que: "Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo, dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares...". lo que trajo consigo que se perdiera cualquier punto de suspicacia sobre la constitucionalidad del órgano jurisdicente a que nos venimos refiriendo.

Y sólo cabría mencionar, sin entrar al análisis respectivo, por no ser motivo del tema que se desarrolla, que al quedar establecida la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el artículo 104 de la Constitución, quedó enclavada en el Título Tercero, Capítulo Cuarto, que corresponde al Poder Judicial, lo que subsistió hasta las reformas al artículo 104 de la Constitución de 10 de agosto de 1987, cuando se derogó, entre otros, el segundo párrafo de su fracción I y así el apoyo constitucional de este Tribunal, queda ubicado dentro del Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección III correspondiente al Poder Legislativo, relativamente a las facultades del Congreso, al agregarse al artículo 73 una nueva fracción la XXIX- H, en la que se estableció la facultad del Congreso para expedir leyes que instituyen Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, en los términos que a continuación se transcriben:

*ART. 73.-El congreso tiene facultad...

XXIX- H.-Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y de los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento, y los recursos contra sus resoluciones.*

2.2.- ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido lenta, pero en forma ascendente en el alcance de impartición de justicia delegada, ya que la Ley de Justicia Fiscal en su primer precepto legal, establecía que los fallos se emitieran en representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa, quedó integrada por 15 Magistrados en total es decir 3 en cada una de sus Salas.

En el año de 1946 fue aumentado el número de Salas del Tribunal a siete, es decir tuvo un incremento de dos Salas con motivo de la ampliación de su competencia, para el conocimiento de otro tipo de asuntos, dado que nació con competencia fiscal exclusivamente. En efecto, en diciembre de 1941 se dio la base en la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal, para incursionar propiamente en el campo administrativo, confiándosele atribuciones para conocer sobre la depuración de la responsabilidad Estatal en forma directa con motivo de los servidores públicos. En 1943 se otorga a este Cuerpo Juzgador el conocimiento de los juicios iniciados sobre créditos fiscales emanados de la aplicación de la Ley del Seguro Social y de la de Finanzas; en 1946, se amplió más aún su competencia para conocer de las controversias derivadas de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Con la estructura de 21 Magistrados componiendo siete Salas, transcurrieron más de treinta años, ya que a partir de abril de 1967, se establece una composición de veintidós Magistrados con las siete Salas ya existentes y un Presidente con funciones propias, situación que prevaleció hasta julio de 1978, ya que a partir de agosto siguiente, entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que lo transformó significativamente, acorde a la política nacional de ese entonces y se desconcentró, dado el amplio campo de competencia con el que ya para ese año contaba este Órgano Jurisdiccional.

Así actualmente tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra con una Sala Superior y salas Regionales. La Sala Superior funciona con once magistrados siendo uno de estos el presidente y actúa en Pleno o en dos Secciones. Para poder sesionar, el Pleno requiere la presencia de siete de sus miembros y las Secciones cuando menos de cuatro de sus integrantes. Las Salas Regionales se componen de tres magistrados cada una y requieren la presencia de todos para emitir sus fallos.

Existen veinte zonas o regiones, con un total de treinta y seis salas Regionales, en virtud de que la zona metropolitana cuenta con once salas Regionales, las regiones Noroeste, Noreste, del Centro e Hidalgo-México, con dos cada una. Las Regiones en que se ubican las salas son:

- 1.- **Noroeste I.**- Con sede en Ciudad de Tijuana y Estado de Baja California.
- 2.- **Noreste II.**- Con sede en Ciudad Obregón y el Estado de Sonora.
- 3.- **Noroeste III.**- Con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa.
- 4.- **Norte Centro I.**- Con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua.
- 5.- **Norte Centro II.**- Con dos salas Con sede en Torreón, y Estado de Coahuila.
- 6.- **Noreste.**- Dos Salas Con sede en ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León.
- 7.- **Occidente.**- Dos salas, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco.
- 8.- **Centro I.**- Con sede en la Ciudad de Aguascalientes.
- 9.- **Centro II.**- Con sede en la Ciudad de Querétaro.
- 10.- **Centro III.**- Con en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato.
- 11.- **Hidalgo- México.**- Con tres salas, con sede en Tlalnepantla, Estado de México.
- 12.- **Oriente.**- Con dos Salas, con sede en Ciudad de Puebla, Estado de Puebla.
- 13.- **Golfo.**- Con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz.
- 14.- **Pacífico.**- Con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero.
- 15.- **Sureste.**- Con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca.
- 16.- **Peninsular.**- Con sede en Mérida, Estado de Yucatán.
- 17.- **Metropolitana.**- Con once salas, con sede en el Distrito Federal.
- 18.- **Golfo Norte.**- Con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas.
- 19.- **Chiapas Tabasco.**- con sede en la ciudad de Tlaxta Gutiérrez, Estado de Chiapas.
- 20.- **Caribe.**- Con sede en la Ciudad de Cancún, Estado de Quintana Roo.

El nombramiento de los magistrados lo efectúa el Presidente de la República, con aprobación del Senado, pero si éste se encuentra en receso, tal aprobación se someterá a la Comisión permanente, en la designación se deberá señalar si es para integrar la sala superior o alguna sala Regional, el nombramiento es para un período de seis años, contados a partir de la fecha de designación. Al terminar dicho período, los magistrados de la Sala Superior podrán ser designados nuevamente, por única vez, por un período de nueve años y los magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo período de seis años, si al final de este período fueren designados nuevamente, serán inamovibles.

Los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación únicamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y los jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Los requisitos que se deben de reunir para ser magistrado son:

- a) Ser Mexicano de nacimiento
- b).- Mayor de treinta y cinco años.
- c).- Tener notoria buena conducta
- d).- Ser licenciado en Derecho, con título debidamente registrado, expedido cuando menos diez años antes de la fecha de la designación.
- e).- Tener un mínimo de siete años de práctica en materia fiscal.

2.3.- CONCEPTO DE COMPETENCIA.

Suele confundirse la jurisdicción con la competencia, por lo que hablaremos brevemente sobre este concepto. mismo que proviene del latín *iurisdicció* la que literalmente significa "decir el derecho". Este significado etimológico no permite determinar el carácter específico de la Jurisdicción, ya que si bien es cierto que en ejercicio de la función jurisdiccional el juzgador " dice el derecho" en la sentencia, también en ejercicio de la función legislativa y de la función administrativa, el órgano legislativo y el agente de la administración pública también " dicen el derecho" en la ley y en el acto administrativo respectivamente.

De acuerdo con Couture, sentido técnico y preciso del vocablo jurisdicción, es una función de los órganos del Estado, como también lo ha puntualizado Alcalá-Zamora.

Se debe aclarar que el concepto de jurisdicción, tiene una relatividad histórica, según lo manifestó Calamandrei, "...ya que no podría encontrarse una definición absoluta, que fuese válida para todos los tiempos y para todos los pueblos."¹⁹

Por lo tanto la Jurisdicción se puede definir como " La función que ejercen órganos del Estado independientemente autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o las controversias que les plantean las partes y emitir su decisión sobre ella, así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia."²⁰

Por otra parte el artículo 16 constitucional establece la garantía de legalidad, la cual no sólo es aplicable a los actos de los órganos jurisdiccionales, sino a los de cualquier autoridad,

¹⁹ PIERO Calamandrei *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Trad. Santiago Sentis Melendo. EJEA. Buenos Aires 1973, p.114.

²⁰ COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª Edición, Depalma, Buenos Aires, 1974, pp.27-31.

cuando afecten, de alguna manera, los derechos o los intereses jurídicos de las personas. De acuerdo con el primer párrafo de este precepto constitucional "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...".

La garantía de Legalidad exige, que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlo; pero además que la autoridad que lo haya dictado sea competente para hacerlo conforme a la Ley. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les confiere."²¹

La competencia es una condición que deben satisfacer no sólo los juzgadores sino las autoridades. Por la misma razón, la competencia debe estar señalada en la Ley. Con todo acierto Ignacio L. Vallarta entendía la competencia prevista en el artículo 16 de la Constitución como "la suma de facultades que la Ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones."²²

El Concepto de competencia en el derecho Procesal, es "la Competencia es la suma de facultades que la Ley da a el juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos."²³ El Juzgador por el solo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, pero no puede ejercerla en cualquier tipo de litigios, sino aquellos para los cuales esta facultado por la Ley.

La competencia del órgano jurisdiccional forma parte del derecho que al Juez natural, le reconocen tanto la Constitución como los convenios internacionales, es también un presupuesto procesal, una condición esencial para que se pueda constituir y desarrollar validamente el proceso, por lo que el propio juzgador debe verificar, en cada litigio que se le plantee, si tiene o no la competencia para conocer de él, si no tiene competencia de oficio debe negarse a conocer del litigio.

²¹ Tesis de Jurisprudencia publicada con el número 87 del ASJF 2000, tomo VI, materia común, citado por OVALLE Favela, José *Teoría General del Proceso*, 5ª Edición, Oxford University Press: México, 2001, p.131.

²² VALLARTA, Ignacio L. Imprenta particular de A. García, México 1894, p.65, citado por José Ovalle Favela *Garantías Constitucionales del proceso (art 13,14,16 y 17 de la Constitución Política)*. McGraw-Hill, México, 1995, pp.69-70.

²³ OVALLE Favela, José *Teoría General del Proceso*, 5ª Edición, Oxford University Press: 2001, p.131.

Por lo tanto para determinar la competencia de un órgano jurisdiccional se esta a cuatro criterios, por la materia, la cuantía, el grado y el territorio, existiendo otros que eventualmente influyen sobre la competencia del juzgador como es la prevención, la atracción, conexidad y turno.

2.3.1.- COMPETENCIA POR MATERIA.

"Este criterio se basa en el contenido de las normas sustantivas que regulan el litigio o conflicto o conflicto sometido al proceso."²⁴ Por razón de la materia, por ejemplo son competentes para conocer de las controversias en materia Fiscal, pueden ser la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo a lo dispuesto por los artículo 11 a 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de las diferentes Salas regionales de acuerdo a lo dispuesto por los artículo 17 al 22 del mismo ordenamiento.

El criterio de la materia también nos permite determinar ante que tribunal debe someterse un litigio.

2.3.2.- COMPETENCIA POR CUANTÍA.

"Este criterio de la cuantía o del valor toma en cuenta el *quantum*, la cantidad en que se puede estimar el valor de un litigio."²⁵ En materia penal este *quantum* se traduce en la clase y dimensión de la pena aplicable, en materia civil por el valor pecuniario, en materia fiscal un ejemplo puede ser, cuando la Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determine atraer a su conocimiento porque " el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida" (artículo 20 fracción I de la LOTFJA y 239-A fracción I inciso a) del Código Fiscal de la Federación).

2.3.3.- COMPETENCIA POR GRADO.

"El grado o instancia es un criterio para determinar la competencia, según que un litigio determinado haya sido sometido o no al conocimiento de un juez,"²⁶ el ejercicio de la función jurisdiccional no se agota con una sola cognición; es decir con el conocimiento y la decisión de un litigio por parte de un solo juzgador. Tomando en cuenta que el o los Titulares del órgano Jurisdiccional son seres humanos susceptibles de equivocarse, las leyes procesales regularmente

²⁴ *Ibid* p.132.

²⁵ *Ibid* p.133.

²⁶ *Ibid* p.135.

establecen la posibilidad de que la primera decisión sobre el litigio sea sometida a una revisión por parte de un juzgador de superior Jerarquía, con el fin de que determine si dicha decisión fue dictada con apego o no a derecho, si debe esta confirmarla o convalidarla. A cada cognición del litigio por un juzgador se denomina grado o instancia.

2.3.4.- COMPETENCIA POR TERRITORIO

“El territorio es el ámbito espacial dentro del cual el juzgador puede ejercer validamente su función jurisdiccional. Este ámbito espacial recibe diferentes denominaciones: circuitos, distritos, partidos judiciales, etc.”²⁷ En el proceso Federal es competente para conocer de la demanda de nulidad respectiva, por regla general, la Sala Regional donde tenga su domicilio fiscal el demandante (artículo 31 de la LOTFJFA).

Los criterios que eventual influyen en la competencia son:

1.-La atracción se manifiesta particularmente en el derecho procesal civil y mercantil. Consiste en la acumulación que debe realizarse de los juicios singulares que se sigan contra una persona, al juicio universal que se promueva en caso de que dicha persona fallezca, o sea declarada en estado de insolvencia. En las disciplinas mencionadas, los juicios se clasifican en singulares, cuando versan sobre uno o más derechos o bienes determinados, y en universales cuando afectan la totalidad del patrimonio de una persona, salvo los bienes que deban excluirse conforme a las leyes.

2.-La Conexidad.- “Se presenta cuando dos o más litigios distintos, sometidos a procesos diversos, se vinculan por provenir de la misma causa o relación jurídica sustantiva (conexidad objetiva) o por en ellos intervienen las mismas partes (conexidad subjetiva). Para evitar que sobre los litigios conexos se dicten por separado, las respectivas sentencias y que estas lleguen a ser contrarias o contradictorias, procede la acumulación de los procesos en los que se tramitan dichos litigios, con la finalidad de que, aun cuando sigan sustanciando “por cuerda separada” se resuelvan en una sola sentencia. La acumulación se suele hacer del proceso más reciente al más antiguo:”²⁸

3.- Turno.- “Es el orden o modo de distribución interno de las demandas o las consignaciones que ingresan, cuando en un lugar determinado existen dos o más juzgadores con

²⁷ *Ibid* P.135.

²⁸ *Ibid* p.138.

la misma competencia. El turno se puede llevar a cabo por períodos de tiempo (horas, días, semanas etc), por número de ingreso, por programas automatizados etc.²⁹

Por otro lado las partes tienen derecho de impugnar, objetar y cuestionar la competencia del juzgador, suele llamarse cuestiones de competencia a los medios a través de los cuales las partes objetan la competencia del juzgador. Tradicionalmente estos medios o vías han sido dos: la declinatoria y la inhibitoria.

“La declaratoria es una vía de impugnación directa, ya que se promueve ante el juzgador que está conociendo del litigio, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del mismo y remita el expediente al juzgador que estime competente.

En cambio la Inhibitoria es una vía indirecta, en virtud de que se promueve ante el juzgador que no está conociendo del litigio pero que estima competente, pidiéndole que dirija un oficio al que está conociendo del litigio y se considera incompetente, para que se inhíba y remita el expediente al primero.”³⁰

2.4.-PANORAMA GENERAL DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Conforme a lo establecido por el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “ es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”. Es decir es un Tribunal administrativo de Justicia delegada, este Tribunal se integra por una Sala superior y por las salas Regionales (artículo 2 de la LOTFJFA).

La Sala Superior se compone de 11 magistrados, aunque baste la presencia de siete para satisfacer el *quórum*, y en dos secciones, compuesta cada una por cinco magistrados (el Presidente del tribunal no forma parte de estas), con un *quórum* de cuatro magistrados (artículos 2,12 y 17 de la LOTFJFA). El pleno tiene funciones administrativas, de resolución de conflictos de competencias entre las salas regionales y conoce, además de los juicios de nulidad que decida atraer a su conocimiento por estimar “ que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de Ley o reglamento o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, así como los que el Presidente del tribunal considere de importancia y

²⁹ *Ibid* p.139.

³⁰ *Ibid* p.140.

trascendencia (artículos 16 fracción V de la LOTFJFA y 239-A fracción I inciso b del Código Fiscal de la Federación).

Las secciones de la sala Superior conocen de los siguientes juicios de nulidad fiscal:

- a) Los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas en materia de comercio exterior previstas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias;
- b) Los que se inicien contra resoluciones fiscales que se hayan fundado o dejado de fundar en tratados o acuerdos internacionales fiscales que se hayan fundado o dejado de fundar en tratados o acuerdos internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, y
- c) Los que la Sección determine atraer a su conocimiento porqué " el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida" (artículo 20 fracción I de la LOTFJFA y 239-A fracción I inciso a del Código Fiscal de la Federación).

La Sala Superior designa cada dos años, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que también será de aquélla y no podrá ser reelecto en forma inmediata (artículo 23 de la LOTFJFA). Tiene funciones similares a las del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 26 de la LOTFJFA).

Las Salas regionales del tribunal se integran, cada una, por tres magistrados para la distribución de la competencia de estas Salas, el territorio nacional se divide en las regiones que determine la Sala superior, en cada una de las cuales habrá el número de salas regionales que señale la propia Sala Superior (artículo 27, 28 y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

A través de las Salas regionales se ejercen normalmente las funciones jurisdiccionales del tribunal, salvo los juicios que sean de la Competencia de la Sala Superior ya que conforme a su Ley Orgánica, también tiene competencia para conocer no sólo de asuntos estrictamente fiscales o tributarios, sino también de algunos asuntos administrativos en sentido amplio.

De este modo las salas Regionales son competentes para conocer de los juicios que promuevan contra los siguientes tipos de resoluciones definitivas:

1.- Las propiamente fiscales relativas a la determinación de la existencia de una obligación fiscal o su liquidación; la negativa de devolución de ingresos previstos en el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el estado, la imposición de multas administrativas y las que causen cualquier agravio en materia fiscal.

2.- Las que afecten prestaciones de seguridad social que las leyes concedan a favor de los miembros del Ejército de la Fuerza Aérea y de la Armada, así como los Servidores Públicos Federales, o de sus familiares o derechohabientes, y a cargo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respectivamente, o del erario federal.

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

4.- Las constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos federales, así como contra particulares involucrados en dichas responsabilidades (artículos 11 y 30 de LOTFJA).

Las Salas regionales también conocen de los juicios que promuevan las autoridades Federales para demandar la anulación de resoluciones administrativas favorables a particulares.(artículo 11 último párrafo de la LOTFJA).

Lo antes enumerado será motivo de análisis en la parte final de este capítulo.

2.4.1- LA COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y ALGUNOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES.

La competencia de las Salas Regionales se encuentra establecida en el artículo 11, 27 a 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en los artículos 30 y 31 este último señala la competencia en razón de territorio por lo que se deduce que las salas regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio.

"El mismo ordenamiento establece en su artículo 11 el juicio de lesividad, al señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para nulificar las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean materia de su competencia."³¹

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que, por razón del territorio, las salas regionales serán competentes, por regla general, tomando en cuenta el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando se trate de:

a). Empresas que forman parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta (Instituciones de Crédito, de Seguros y fianzas de almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México o en el extranjero).

b). Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la renta y determinen su resultado fiscal consolidado.

c). El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional y

d). El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal. En los tres primeros casos será competente la Sala Regional dentro de la Jurisdicción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose del último supuesto se atenderá al domicilio del particular.

Este Tribunal en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales, pensiones civiles o militares, sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada, sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales, de actos que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, Estados, del Distrito Federal y Municipios así como sus organismos descentralizados, en materia de pago de indemnizaciones por daños y perjuicios causados a los particulares, en materia de comercio

³¹ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, y LUCERO Espinosa Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso", Ed. Porrúa, México 1999. P.301.

exterior, en materia de responsabilidades de los servidores públicos y respecto de las resoluciones que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones indicadas en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, competencia que se encuentra prevista en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las secciones de la Sala Superior, son competentes para resolver los juicios que versen sobre las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, es decir, respecto de resoluciones:

- a) En materia de marcado de origen, que nieguen los permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación.
- b) En materia de certificación de origen.
- c) Que declaren abandonada o desechen la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio Internacional y de medidas de salvaguarda.
- d) Que declaren concluida la investigación citada, sin imponer una cuota compensatoria.
- e) Por las que la Secretaría de Economía responda a las solicitudes que los interesados le hacen acerca de si una determinada mercancía está sujeta a una cuota compensatoria.
- f) Que declaren concluida la investigación de prácticas desleales al comercio internacional.
- g) Que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoken dichas cuotas y
- h) Las que impongan sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

Asimismo conocerán de los juicios en que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación, que no

se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos, así como los juicios por atracción, aquellos que por sus características especiales deban conocer, sea porque su valor exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área de geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

Cuando para su resolución sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa en una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, será el Pleno quién emita la resolución correspondiente.

2.4.1.1 EL PROCEDIMIENTO.

El marco de regulación legal del procedimiento, llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo constituyen la Ley Orgánica del citado Tribunal y el Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados Internacionales en los que México sea parte y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la disposición que se vaya a aplicar de éste sea compatible con el procedimiento establecido en el Código Fiscal, es decir que no vaya a introducir instituciones ajenas o extrañas a él, al grado de que en lugar de complementarlo llegara a desvirtuar su naturaleza.

*Las partes que intervienen en estos juicios son: el demandante, los demandados, el titular de la dependencia o entidad de la administración pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se controviertan actos de las entidades federativas coordinadas, emitidos con base en convenios o acuerdos en materia de coordinación, de ingresos Federales, así como en todos los casos en que se controvierta el interés Fiscal de la Federación y los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante.³²

Pueden ser demandados la autoridad que emitió la resolución impugnada y el particular a quién favorezca una resolución que sea materia de un juicio de lesividad.

La procedencia del juicio esta íntimamente ligada a la competencia del propio tribunal, por lo que el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que

³² DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto y LUCERO Espinosa Manuel, *op.cit.*, p.303.

tratándose de esta materia, ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa o que se trate de una resolución conexas a otra ya impugnada, o que ya sea cosa juzgada. También es improcedente el juicio cuando el promovente no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado, o no se hagan valer conceptos de impugnación.

Los casos de improcedencia dan lugar al rechazo de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o muerte del demandante, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución de fondo.

Las promociones que se presenten ante las Salas, inclusive la demanda, deberá estar firmadas por quién las formule ya que de no cumplir con este requisito se tendrán por no presentadas a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar para lo cual se prevé que estampe su huella digital y que firme otra persona a su ruego.

Cuando se no se promueva a nombre propio la representación en juicio deberá estar plenamente acreditada, ya que se prohíbe la gestión de negocios. Para el acreditamiento de la personalidad es necesaria que esta se haya otorgado a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso, para lo cual, es indispensable que los particulares lo hagan mediante escritura pública o mediante carta poder firmada ante dos testigos debiendo ser ratificadas, las firmas del otorgante y de los testigos, ante notario o ante los secretarios del tribunal, la representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a persona (o personas) que a su nombre reciban notificaciones quién podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Los autorizados de los particulares deberán ser licenciados en derecho, pues sin este requisito, no podrán actuar en nombre de sus patrocinados. Finalmente, los magistrados deberán excusarse de conocer de un juicio, cuando exista la posibilidad de parcialidad por intereses personales de parentesco o de amistad, que señala el artículo 204 del Código Fiscal, excusa que será calificada por el Pleno de la Sala Superior.

La demanda se deberá presentar ante la Sala regional competente en razón del territorio, o enviarse por correo certificado con acuse de recibo siempre y cuando el actor tenga su domicilio fuera de la población en que se encuentre la Sala, y que el depósito de haga en la oficina de correos del domicilio del demandante dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha en que surte efecto la notificación del acto impugnado o de que el promovente tuvo conocimiento de

su existencia. En el juicio de Lesividad la autoridad puede demandar la nulidad de su resolución dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que la emitió.

Los requisitos indispensables de la demanda son: el nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante, la resolución que se impugna, el nombre de los demandados y su domicilio en el juicio de Lesividad, los hechos que se originaron la demanda, las pruebas que ofrezca, los conceptos de impugnación y el nombre y el domicilio del tercero interesado en su caso. Cuando sea necesario, el magistrado instructor requerirá al promovente para que un plazo de cinco días complemente o aclare su demanda.

Procede la ampliación de demanda dentro de los veinte días siguientes a que surta los efectos de la notificación de la contestación, cuando se impugne una negativa ficta, contra el acto principal del que derive el impugnado, así como su notificación, cuando se le den a conocer al demandante en la contestación, o cuando el actor manifieste no conocer la resolución impugnada y la autoridad se la dé a conocer al contestar la demanda y, por último, cuando con motivo de la contestación la autoridad introduzca cuestiones que no sean conocidas por el actor, siempre y cuando con ello no pretenda mejorar los fundamentos de la resolución impugnada.

Los terceros se pueden apersonar en el juicio mediante escrito y pruebas que deberán presentar dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que les surta sus efectos el traslado de la demanda.

Junto con la demanda se deberán adjuntar copias para las partes, la prueba de su personalidad, el documento que compruebe la existencia del acto impugnado y la constancia de notificación, en su caso, los cuestionarios de peritos o los interrogatorios de los testigos, cuando éstos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, o las pruebas documentales, o señalar el archivo en que se encuentren estos documentos. En caso de omisión de requisitos, el magistrado instructor dará plazo de cinco días para que se presenten.

El demandado también cuenta con cuarenta y cinco días para contestar la demanda y veinte días para su ampliación. Deberá referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, en su caso a la improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la demanda; a sus argumentos de defensa; a sus pruebas. Igualmente deberá adjuntar copias de su contestación, cuestionarios y ampliación de su contraparte, y pruebas documentales.

En la contestación la autoridad podrá allanarse a las prestaciones del actor o revocar su resolución y hasta antes de que se dicte sentencia puede revocarla. En ningún caso podrá mejorar su resolución ya que el Tribunal deberá juzgar en los términos en que esta fue dictada.

Tratándose de impugnación de una negativa ficta la contestación hará las veces de emisión de la resolución que no fue dictada, en tiempo, por lo que la autoridad deberá fundar y motivar la negativa.

“Ya integrado el expediente con la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación, cuando sea el caso, el magistrado instructor procederá al desahogo de pruebas entre las que no procede la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones; y si considera que hace falta alguna diligencia a fin de apreciar debidamente la controversia, podrá ordenar su práctica. La confesión expresa de las partes y los hechos legalmente afirmados por la autoridad hacen prueba plena; y las periciales y testimoniales pueden ser apreciadas con amplia libertad por la sala, pero si del enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, adquiere una convicción distinta sobre los hechos, puede realizar una nueva valoración previa justificación del caso.”³³

El último elemento con que cuenta la Sala para cerrar la Instrucción son los alegatos que deben rendir las partes dentro de los cinco días siguientes a la notificación de que se han desahogado las pruebas, con lo que el asunto quedará para sentencia, la cual se dictará con base en el proyecto del magistrado instructor.

El sentido de la sentencia podrá ser de validez, de nulidad, o de nulidad para efectos en cuyo caso se deberá precisar con claridad, la forma y términos en que se deberá cumplimentar.

La declaración de nulidad procede en cualquiera de los cinco supuestos señalados, por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

1.- Incompetencia del Funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

³³ *Ibid.* p.305.

2.- Omisión de los requisitos Formales exigidos en las leyes, que afectan las defensas del particular y trascienda el sentido de la Resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

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

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

5.- Cuando la Resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley, confiera dichas facultades.

Si el magistrado instructor no formula su proyecto de sentencia o la Sala no la dicte en los plazos establecidos, procede la excitativa de Justicia ante la Sala Superior, que puede hacer valer cualquiera de las partes.

2.4.1.2.- RECURSOS.

Los recursos contemplados en estos casos son los siguientes:

2.4.1.2.1.- Recurso de Reclamación, establecido en los artículos 242 al 244 del código Fiscal Federal procede ante la Sala Regional en contra de las Resoluciones del Magistrado Instructor que admita, desechen o tengan por no presentada la demanda la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

2.4.1.2.2.- Recurso de Revisión, establecido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, podrá ser interpuesto por la autoridad demandada, a través de la unidad jurídica encargada de su defensa, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, en la sede de la Sala Regional o sección de la Sala Superior, según corresponda por conducto de éstas, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del fallo, en contra de las resoluciones de la Sala que decreten o nieguen el sobreseimiento y la sentencias definitivas siempre que, en principio su cuantía exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la resolución o sentencia.

Cuando la cuantía del asunto sea menor o indeterminada el recurso procederá cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, lo cual deberá ser razonado para los efectos de su admisión.

Independientemente del monto de la cuantía el Recurso de Revisión será procedente cuando se trate de una resolución dictada, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades Fiscales de las entidades federativas coordinadas, en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- 1.- Interpretación de leyes y reglamentos en forma tácita o expresa;
- 2.- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones;
- 3.- Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento, del que deriva o el ejercicio de las facultades de comprobación;
- 4.- Violaciones procesales durante el juicio durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y que trasciendan al sentido del fallo;
- 5.- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias,
- 6.- Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

Así mismo el recurso de Revisión será procedente cuando la resolución o sentencia trate sobre un acto administrativo dictado en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o se haya dictado en materia de aportaciones de seguridad social, cuando se trate de la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de colización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de trabajo.

El recurso de Revisión procederá en contra de las resoluciones y sentencias dictadas por las secciones de la sala superior en el ejercicio de su facultad atrayente.

En los juicios que versen sobre actos dictados por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos Federales, dicho Recurso podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.4.1.2.3. QUEJA.

No, esta señalada como Recurso se prevé la queja por incumplimiento de sentencia firme, misma que procede por una sola vez ante la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que haya dictado sentencia en los siguientes casos:

- 1.- Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente.
- 2.- Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- 3.- Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- 4.- Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo establecido para tal efecto.

1.- Indebida Repetición.- Para lo cual es necesario que el acto denunciado sea idéntico en la ilegalidad que contiene el que se impugnó en el juicio correspondiente, de tal manera que se advierta claramente que la autoridad está incurriendo en los mismos vicios, supuestos o motivos que la Sala respectiva tuvo en escrutinio para dictar su sentencia de anulación, pues de lo contrario, si los actos denunciados no reproducen las características básicas del impugnado inicialmente, debe de considerarse como un acto diverso y por ello, debe ser materia de un nuevo juicio de nulidad.

2.- Exceso o defecto.- Sólo es procedente en aquellos casos en que dicha resolución jurisdiccional haya sido para efectos, en tanto que tales supuestos únicamente se producen, cuando en el fallo firme se ordena cumplir o acatar algo, más no en lo que resulte ajeno a los lineamientos de las ejecutorias que se cumplimentan.

El incumplimiento de la sentencia procederá cuando la demandada no se ajuste al alcance del fallo respectivo, bien sea que lo haga excediéndose en la realización de los actos que se tengan que efectuar para su cumplimiento, o bien que omita realizar alguna o algunas acciones ordenadas por la juzgadora, por lo que en estos casos se estará en presencia del exceso y en el segundo en el defecto.

3.- Omisión.- Cuando la autoridad no da cumplimiento a la sentencia, una vez que ha transcurrido el plazo de cuatro meses que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece para tal fin, el afectado puede promover esta instancia en cualquier tiempo para obligar a la autoridad demandada a emitir la resolución que corresponda conforme a los lineamientos consagrados en la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que el plazo para interponer la queja por omisión esta condicionado a que no haya prescrito el derecho del proponente de tal instancia.

La prescripción referida atañe a los derechos subjetivos del gobernado y no procesales, la disposición en comento sería congruente, si se ha extinguido dicho derecho, ya que sería ocioso obligar a la autoridad a que cumpla el fallo, cuando el gobernado ha perdido por prescripción el derecho.

El derecho subjetivo consiste también en la facultad que tiene una persona para exigir a otro una contraprestación debida, es obvio que este derecho puede prescribir a favor del deudor, como es el caso de la devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado o el pago de la indemnización de la reparación del daño causado por la indebida actuación de un servido público, contraprestación que el acreedor ya no podría obtener en cumplimiento de la sentencia dictada por las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La queja deberá de presentarse por escrito, expresando las razones por las que considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada o bien expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia, de que se trate dirigido al magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, en el caso de la omisión de cumplir la sentencia, el afectado podrá interponer la queja en cualquier tiempo.

En la admisión de la queja, el magistrado pedirá un informe justificado a la autoridad a quien se le impute el cumplimiento de la sentencia, el cual deberá rendir en un plazo de cinco días, en el que justificara el acto o la omisión que provocó la queja. Una vez transcurrido dicho plazo, con informe o sin este, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la cual deberá resolver dentro de los cinco días siguientes.

Si se encuentra fundada la queja por repetición del acto, la Sala hará la declaratoria respectiva, dejando sin efectos el acto denunciado, y además impondrá al funcionario responsable una multa equivalente a quince días de su salario mínimo, también se informara a su superior para que proceda a ejercer los poderes que le confiere la relación Jerárquica.

En los casos de exceso o defecto, de encontrar fundada la queja, la Sala dejará sin efectos el acto o resolución denunciado y concederá al funcionario responsable un plazo de veinte días para que dé debido cumplimiento a la sentencia.

Se considera fundada la queja por omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, la Sala respectiva concederá al funcionario responsable veinte días para que sedé

cumplimiento al fallo. Se le impondrá una multa equivalente a quince días de salario y se notificará la resolución a su superior.

Durante la tramitación de la queja, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si el interesado lo solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal, en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Si la queja resulta notoriamente improcedente, por haberse interpuesto contra actos que no constituyen resoluciones definitivas, se impondrá a la promovente una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo vigente.

En el caso de que exista resolución definitiva, la Sala o Sección consideren que la queja es improcedente, ordenarán instruirlo como juicio, para lo cual deberá requerirse al promovente a fin de que ajuste su escrito a los lineamientos establecidos en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, en su caso poder emplazar a juicio a las autoridades demandadas.

"La incorporación de este medio de defensa pretende dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos aunque tal institución resulta insuficiente ya que el Tribunal carece de atribuciones de ejecutar sus fallos y tal instancia sólo puede hacerse valer una sola vez, lo cual implica que si la autoridad insiste en el incumplimiento del fallo, el particular únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a cumplir la sentencia del Tribunal."³⁴

2.4.1.2.4.-EXCITATIVA DE JUSTICIA.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, se debe emitir la sentencia dentro del plazo de 60 días posteriores a aquel en que se produzca el cierre de instrucción.

Para lo cual el magistrado deberá elaborar un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, el cual será sometido a consideración de los demás magistrados integrantes de la sala.

*

³⁴ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto u LUCERO Espinosa Manuel. *op; cit* , p.311.

Para el caso de que transcurridos los plazos señalados no se hubiere formulado el proyecto o dictado la sentencia respectiva conforme a lo previsto por el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, las partes podrán formular, ante la Sala Superior excitativa de justicia, en contra del magistrado de la Sala Superior o regional.

Son dos las causas por las que procede la excitativa de justicia:

*1.- Cuando el magistrado no formule el proyecto respectivo dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguiente al cierre de la instrucción del juicio y

2.- Cuando la Sala del conocimiento no hubiere dictado la sentencia correspondiente, dentro del término de sesenta días contados a partir del cierre de instrucción del juicio, a pesar de existir el proyecto del magistrado.³⁵

En el primero de los casos recibida la excitativa, el Presidente del Tribunal solicitará un informe al magistrado instructor que corresponda, quién deberá rendirlo por escrito en un plazo de cinco días. Transcurrido dicho plazo, con o sin informe, el Presidente del Tribunal dará a conocer la excitativa de Justicia al Pleno del Tribunal, el cual de encontrarla fundada, otorgará un plazo que no exceda de quince días para que el magistrado instructor formule el proyecto respectivo.

En caso de no cumplir con dicha obligación será sustituido por el Secretario de acuerdos que designe el Pleno, de acuerdo con lo previsto por el artículo 16 fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El segundo supuesto promovida la excitativa, el informe aludido se solicitará al Presidente de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior, que corresponda, para que lo rinda dentro del plazo de tres días y se dará cuenta al Pleno, el cual, en el caso de estimar fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección, para que dicte la sentencia, en el caso de que ésta no lo haga podrá sustituirse a los magistrados renuentes a cambiar de sección.

Cuando un magistrado en dos ocasiones hubiera sido sustituido con motivo de la excitativa de justicia hecha valer, el Presidente del Tribunal, podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

2.4.1.2.5.- ACLARACIÓN DE SENTENCIA.

³⁵*ibid.* p.312.

La aclaración de sentencia puede ser promovida, por una sola vez, por la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura la sentencia definitiva de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se promoverá por escrito, ante la sala o sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. La interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación.

Una vez recibido el escrito de aclaración, la Sala respectiva deberá resolver dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción sin que pueda variarse la sustancia de la sentencia, la resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno.

2.4.1.2.6.- JURISPRUDENCIA.

La Jurisprudencia definida como la ciencia del Derecho o el Derecho científico, la ciencia de lo justo y de lo injusto, es considerada en diversas legislaciones como una de las fuentes formales del derecho.

Justiniano la definió como el *DIVINARUM ATQUE HUMANARUM RERUM NOTITIA, JUSTI INJUSTIQUE SCIENTIA*, es decir el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo injusto y de lo injusto.

La Jurisprudencia en el derecho Romano era considerada como la colección de contestaciones, peritajes y opiniones discutidas y comparadas que conformaban un conjunto de decisiones concretas, de consejos e ideas, parte de las cuales fueron conservadas en el Digesto de Justiniano.

La influencia de estos jurisconsultos en la formación del derecho fue enorme, sobre todo durante el florecimiento del derecho clásico romano.

Los primeros jurisconsultos fueron sacerdotes, ya que el derecho primitivo nace siempre en la íntima relación con la religión y la magia, lo cual se comprueba en distintas épocas, en la edad Media, con los famosos juicios de Dios. Así pues, en la Roma arcaica eran los sacerdotes quienes disponían de fórmulas rígidas para la celebración de contratos y de los ritos procesales.

Con la expedición de la Ley de las XII Tablas, los sacerdotes hicieron aplicaciones prácticas de las normas respectivas, desvirtuando el sentido del texto jurídico y haciendo verdaderas acrobacias jurídicas.

El florecimiento de la jurisprudencia romana comienza a darse cuando la ciencia del derecho se seculariza al excluir a los sacerdotes de su aplicación, lo cual se lleva a cabo en tres etapas, la primera de ellas con la publicación de toda la colección de fórmulas jurídicas que los sacerdotes habían elaborado, que consistía en un epistolario jurídico y cincuenta años más tarde, con la expedición del primer tratado sistemático del derecho, el *TRIPERTITO*, en el año 204 antes de Jesucristo surgiendo al mismo tiempo la literatura jurídica clásica de una combinación del antiguo derecho campesino de Roma, sólido y tosco, con el refinado pensamiento griego, pasando al derecho romano de la fase arcaica a la fase helenista o preparatoria al derecho clásico.

Es entonces a partir del siglo II antes de Jesucristo que el derecho se convierte en el deporte intelectual favorito de los romanos y en el *"gentleman's hobby"*, dado que todo hijo de buena familia debía tener conocimientos jurídicos, fue así que gran parte de las casas aristocráticas se convirtieron en una especie de oficinas de información jurídica gratuita, surgiendo una gran cantidad de jurisconsultos.

La jurisprudencia de la escuela clásica está representada entre otros jurisconsultos, por Labeon y Capiton, fundadores de dos corrientes clásicas, la de los Proculeyanos y Sabinianos, que toman su nombre de dos discípulos, Próculo y Sabino, sin embargo los autores más destacados de dichas escuelas fueron Juvencio Celso y Salvio Juliano, este último codificador del *Edictum Perpetuum*, cuyas opiniones y criterios son aplicables aún hasta la fecha y que lograron un acercamiento progresivo entre ambas corrientes igualmente en este período destaca como príncipe de los jurisconsultos Emilio Papiniano y sus discípulos Ulpiano y Julio Paulo, sobresaliendo por la claridad de sus criterios y del que también fue discípulo Herennio Modestino.

Como hecho importante es de resaltar que Papiniano, Ulpiano, Paulo, Gayo y Modestino formaron parte del *"Jurado de Difuntos"*, en un intento de uniformar los criterios de los jueces y que éstos se inclinaran ante la mayoría de opiniones manifestadas por estos notables del derecho, recopiladas en la *"Ley de Citas"*.

Destaca de igual manera Gayo Casio Longino de la escuela Sabiniana, es considerado como un buen pedagogo, caracterizándose por su capacidad de síntesis, simplificación y claridad lo cual se visualiza en su libro *"Las Instituciones"*.

La dualidad que se atribuye al derecho romano en la época clásica obedece a la coexistencia del *IUS CIVILE* y el *IUS HONORARIUM*, definido el primero como el conjunto de leyes, plebiscitos, senadoconsultos y jurisprudencia que constituía una rama del derecho romano, mientras que el segundo era considerado como la rama de derecho romano que constituía una especie de derecho adjetivo compuesto de medidas procesales que ofrecían una tramitación más fácil y rápida, sin embargo este *IUS HONORARIUM* que a veces ayudaba o complementaba al *IUS CIVILE*, también lo corregía con nuevas figuras, lo que hacía recibir un tratamiento procesal privilegiado.

En la época del emperador Adriano, Salvio Juliano codificó el *IUS HONORARIUM* y formuló el *EDICTUM PERPETUUM* recogiendo los edictos anuales expedidos por los pretores, ediles, gobernadores, cuestores que no era otro que el *IUS HONORARIUM*.

Las *CONSTITUCIONES* que eran disposiciones jurídicas que emanaban del emperador empiezan a tener especial relevancia en el derecho Romano a partir de Augusto, desplazando a los senadoconsultos y sustituyendo completamente a las leyes *ROGATAE* de las que se conocen unas 800, las cuales habían surgido de la colaboración entre los magistrados (cónsules), los comicios y el senado.

Adquieren creciente popularidad en esa época las *RESCRIPTA* imperiales que eran las contestaciones que el emperador realizaba a las peticiones del público en controversias jurídicas, de las cuales se encargaron Papiniano y Ulpiano, de ahí que éstas fueran muy importantes para la creación jurisprudencial del derecho.

Las medidas para ordenar el derecho romano, anteriores a Justiniano, se ven reflejadas en el Edicto de Adriano, el Código Gregoriano, el Código Hermogeniano (que comprendía las "constituciones" más importantes desde el siglo 365 hasta el 291 antes de Jesucristo) y el Código Teodosiano (el que contiene la Ley de Citas, misma que instituye el "Jurado de Difuntos") y el breviario de Alarico.

Después del período clásico representado por los virtuosos del derecho antes mencionados, existe un período al que se le denominó de Derecho Vulgar o popular, que se caracteriza por su indiferencia hacia un lenguaje profesional bien perfilado, por su sentimentalidad, su desprecio hacia los formalismos combinado con un tono moralizador y de supuesto sentido común, que podría resumirse en una falta total de técnica jurídica, mientras que en el aspecto

ético desbordaba una exuberancia de sentimentalismo social, lo cual ocurre primordialmente en la parte occidental del imperio.

Sin embargo en el oriente las escuelas jurídicas de Constantinopla, Alejandría, Cesarea y Berito lograron mantener cierto contacto con el verdadero derecho clásico, pero que conservó el defecto de la jurisprudencia clásica, de tener enorme extensión, contradicciones entre los autores de mayor prestigio y las diferencias entre diversas copias de un mismo texto, lo que dio lugar a que el emperador Justiniano y un grupo de destacados juristas por él designados, entre los cuales sobresale Triboniano, realizaran una depuración general de la tradición jurídica clásica, quedando plasmada su labor en lo que se denominó "*Hábeas Iuris Civiles*", compuesta por las Instituciones, El Digesto (o *pandectas*), el *Codees* y hasta el final por el *Novellae* o Nuevas Leyes.

Este Cuerpo Jurídico concentra para la época, los diversos momentos, pero que representa el documento histórico jurídico más importante que compila la jurisprudencia romana, entendida como el conjunto de opiniones de brillantes jurisconsultos y que constituye una de las fuentes más importantes del derecho en la humanidad.

Cabe comentar que el derecho Romano influyó en el Derecho Mexicano por cuatro conductos principales, a través del Derecho Español por la Ley de las Siete Partidas, por el Derecho Napoleónico, que contiene mucho de Derecho Romano; por el estudio intensivo del *Hábeas Iuris Civiles*, realizada por generaciones anteriores de juristas mexicanos y por el influjo de la dogmática *pandectista* y la gran autoridad científica de romanistas alemanes como Savigny, Jhering, Windscheid y Demburg, entre otros.

El vocablo *jurisprudencia* etimológicamente hablando proviene de las raíces latinas *ius* y *prudentia*, la primera que significa derecho y la segunda prudencia, moderación o pericia.

El jurisconsulto español Clemente de Diego la define "como el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho mostrado en las sentencias de éste."³⁵

Escriche dice que algunos definen la *jurisprudencia* como "el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a los casos en que ocurren, así como a los principios que en materia de derechos se siguen en cada país o en cada tribunal, el hábito que se

³⁵ VELASCO De León Rita Amparo, y varios "La Formación de la Jurisprudencia y la Problemática en su aplicación" Revista de Tribunal Fiscal de la Federación, VIII Reunión Nacional de Magistrados, México, 1999, p.255.

tiene de juzgar de tal manera una misma cuestión y la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre".³⁷

Gil y Robles dicen que la jurisprudencia "más que la ciencia del derecho es la sabiduría del Derecho" y en su acepción general la jurisprudencia comprende "los principios y doctrinas, que en materia de Derecho, se establecen en las sentencias de los tribunales."³⁸

Eduardo Pallares sostiene que en el Derecho Procesal significa tanto la serie de juicios o sentencias uniformes pronunciadas por los tribunales sobre un punto determinado de Derecho, como el contenido de dichos fallos, la enseñanza o doctrina que dimana de ellos.³⁹

El diccionario de la Lengua de la real Academia Española la define como la norma de juicio que suple omisiones de la Ley y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos, o como la costumbre que impera en los tribunales.⁴⁰

Según el autor Alfonso Noriega, tiene dos connotaciones fundamentales la primera de ellas como "... el conjunto de pronunciamientos de carácter jurisdiccional dictados por órganos judiciales o administrativos". Estos pronunciamientos constituyen el llamado derecho judicial en cuanto comprende a los fallos y sentencias emanados de los juicios o tribunales judiciales o bien el denominado derecho jurisprudencial administrativo.⁴¹

La otra acepción más generalizada es la siguiente: "se entiende por jurisprudencia el conjunto de sentencias dictadas en sentido concordante acerca de determinada materia", además agrega que: "la coincidencia de sentido de ciertos grupos de decisiones jurisdiccionales, permite hablar en estos casos, de jurisprudencia uniforme, lo cual, a su vez, traduce la unidad de criterio con que en la práctica son resueltos los casos análogos por tribunales judiciales o administrativos."⁴²

³⁷ *ibid.* P. 255.

³⁸ *ibid.* p.255

³⁹ *ibid.* p.256

⁴⁰ Diccionario de la Lengua Española , Real Academia Española, Editorial Espasa-Calpe, Décima Quinta edición ,Madrid España . 1925.

⁴¹ NORIEGA Alfonso , Lecciones de Amparo, cuarta edición, Editorial Porrúa , México 1993, citado por VELASCO De León Rita Amparo, y varios "La Formación de la Jurisprudencia y la Problemática en su aplicación" Revista de Tribunal Fiscal de la Federación , VIII Reunión Nacional de Magistrados, México, 1999. p.256

⁴² *ibid.*

Así mismo se tiene que el concepto de jurisprudencia se puede resumir en cuatro significados importantes y distintos:

- * a) La ciencia del Derecho general.
- b) Conjunto de tesis judiciales importantes (terminología especialmente francesa).
- c) El conjunto de opiniones emitidas por famosos jurisconsultos (terminología típicamente romana).
- d) Las doctrinas e ideas que se exponen (terminología específicamente inglesa)⁴³.

Siendo la segunda de las acepciones, la que adopta nuestro país ya que se encuentra influenciado por el francés, en nuestro sistema jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 94 y 107 fracción XIII y la Ley de Amparo en los artículos del 192 al 197 B hacen mención expresa de la jurisprudencia, sin embargo en ninguno de dichos preceptos se establece una definición concreta en cuanto al concepto de jurisprudencia, de acuerdo con la doctrina la jurisprudencia puede tener efectos confirmatorios, supletorios, interpretativos o derogatorios de la Ley, los cuales están permitidos en nuestro sistema jurídico, excepto el efecto derogatorio, dado que en este último caso estaría en pugna con el artículo 14 Constitucional y con lo dispuesto en el artículo 9 del Código Civil, que previene que la Ley sólo puede ser abrogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. Pero con la reforma al artículo 105 Constitucional se puede decir que actualmente existe la posibilidad de que a través del procedimiento instituido en dicho numeral, denominado de acción constitucional, se declare la invalidez de las normas legales impugnadas que contravengan la Constitución, lo cual implica que ese sería el método previsto para derogar una norma tildada de inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas podemos concluir que la finalidad de la jurisprudencia no es la de crear nuevas normas, ya que esta facultad es atributo exclusivo del Congreso de la Unión, sino su propósito fundamental es interpretar la ley, suplir sus deficiencias y confirmar su sentido para lograr la uniformidad de los criterios de los tribunales.

2.4.1.2.6.1.- LA FORMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

⁴³ VELASCO De León, Rita Amparo, y varios, *op. cit.*, p 256

Los órganos del Poder Judicial de la Federación que en la actualidad están facultados para establecer jurisprudencia de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo y su Ley Orgánica son: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Salas de la misma y los Tribunales Colegiados de Circuito, integrándose por reiteración o por contradicción y las reglas para su formación han variado según las reformas hechas a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

2.4.1.2.6.2.- EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

De conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Sala Superior o las Secciones de la misma, son las únicas facultadas para establecer jurisprudencia, variando las reglas para su fijación según las disposiciones vigentes en el Código Fiscal de la Federación, en el vigente se fija por reiteración y un sistema mixto (contradicción y reiteración).

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano Jurisdiccional tiene la facultad de establecer sus criterios con carácter obligatorio para sus salas, los cuales son denominados precedentes y Jurisprudencias.

Conforme a lo dispuesto por el Capítulo XII del Título VI del Código Fiscal de la Federación relativo al Procedimiento Contencioso administrativo, artículos 259 a 263, la jurisprudencia del Tribunal puede ser fijada por el Pleno y por las Secciones de la Sala Superior, por el Pleno, cuando se aprueben tres precedentes en el mismo sentido, sin interrupción de uno en contrario, y por las Secciones con cinco precedentes. Esta Jurisprudencia es obligatoria para las Salas del Tribunal, salvo que la misma contravenga la dictada por el Poder Judicial de la Federación.

2.4.1.2.6.2.1.- PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA JURISPRUDENCIA.

Según el mismo Código Fiscal de la Federación establece que:

- a) Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- b) También constituyen precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por

cuatro magistrados integrantes de la sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del tribunal copia de la sentencia.

2.4.1.2.6.2.1.1.- CRITERIOS EN LA CONTRADICCIÓN DE SENTENCIAS.

Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

Por último se fijara jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

2.4.1.2.6.2.1.2.- CONSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.

En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un *quórum* mínimo de diez magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos ya indicados, en el párrafo anterior, sólo tendrán efectos para fijar jurisprudencia y no afectara las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

2.4.1.2.6.2.1.3.- CASOS EN QUE EL PLENÓ DEL TRIBUNAL FISCAL PODRÁ SUSPENDER UNA JURISPRUDENCIA.

El pleno podrá suspender una jurisprudencia:

Cuando una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la Jurisprudencia; dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

Las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su jurisprudencia siempre que la sentencia, se apruebe por lo menos por cuatro magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación debiendo en este caso publicarse en la revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales también podrán proponer la suspensión expresando al Presidente del Tribunal los razonamientos que sustentan la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de Sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal lo informa al Pleno para que éste ordene su publicación.

2.4.1.2.6.3.- OBLIGACIONES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FISCAL.

Las Salas del tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Cuando se conozca que una Sala del tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicita a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el cumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En casos de reincidencia se les aplicara una sanción administrativa.

2.5.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN CASOS ESPECIALES.

Como se ha venido examinando "la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deriva de ordenamientos formalmente legislativos como son; la ley orgánica y las leyes especiales."⁴⁴

La primera consigna la competencia de las Salas Regionales del tribunal en su artículo 11 y las segundas, que otorgan competencia a dichas Salas para conocer de las controversias que surjan con motivo de su aplicación o interpretación, son:

- a) Ley del Seguro social artículo 267
- b) Ley del Instituto del fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. artículo 54; y
- c) Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículo 95 y 95 Bis.

Del estudio de los ordenamientos arriba citados se puede dividir la competencia del tribunal en General y especial, al primero de estos ya nos referimos con anterioridad y en este punto sólo nos ocuparemos de los casos especiales.

En su artículo 11 fracciones V a XIV la Ley Orgánica del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala los casos de competencia especial que le han ido incorporando, como se ve a continuación

ARTICULO 11 LOTFJFA "....."FRACCION V.-Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

⁴⁴ MARGAIN Manautou Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, décima primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p.73.

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

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

X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

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

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

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

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

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

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

Se consideran casos especiales no sólo aquellos cuya competencia se otorga a leyes especiales sino también los que deriven de la propia Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.5.1.-COMPETENCIA DEL TRIBUNAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

El artículo 11 en su fracción V, primer párrafo nos dice que las Salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones "que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones".

En su segundo párrafo refiere que cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue, reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso, o cuando versen cuestiones de jerarquía antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

La Ley del Seguro Social es un ordenamiento que prevé en sus artículos 271 y 274 los recursos administrativos que los particulares pueden promover ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, observándose que el primero alude a violaciones al procedimiento administrativo de ejecución y el segundo a violaciones distintas del anterior como lo pueden ser la notificación: omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes y de fondo.

Este último que es el más importante, se conoce como recurso administrativo de inconformidad, el cual se hará valer ante el consejo Técnico del Instituto o Consejos Consultivos, Delegacionales, en la forma y términos que establezca el reglamento que determina procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer sin perjuicio de inconformidad.

El reglamento del artículo 274 de la Ley del seguro Social establece la tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a las disposiciones del mismo; o en su defecto a las del Código Fiscal, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo.

De conformidad con la Fracción I del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, disposición con base en la cual se desechó por la Sala Regional la demanda de nulidad promovida por la quejosa, por no ubicarse en la hipótesis establecida por la Ley.

2.5.2.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Dentro de ésta se encuentran los contratos de obra pública y responsabilidades contra servidores públicos.

En lo que se refiere a los contratos de Obra pública, en la Fracción VII el artículo 11 de la LOTFJFA establece la competencia de las salas Regionales para conocer de los juicios que versen contra resoluciones que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Bielsa justifica esta competencia al decirnos que "la decisión de todo el litigio promovido por la ejecución e interpretación controvertida de los contratos administrativos, es de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos. El fundamento y justificación de esta competencia está en el objeto del contrato administrativo; es decir en el grado de interés público que el contrato contiene. Es contrario al principio de la competencia jurisdiccional someter a tribunales civiles o comerciales las contiendas surgidas en la ejecución o cumplimiento de un contrato administrativo. Tanto por el objeto *ratione materiae* como la administración pública (*ratione personae*) la competencia debe ser de los tribunales contenciosos administrativos."⁴⁵

La redacción de la mencionada Fracción VII plantea problemas como son:

a).- La competencia de las Salas no incluye resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por organismos descentralizados; y

b).- La competencia de las Salas incluye las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, tanto de bienes muebles como de inmuebles celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal.

Como los organismos descentralizados no son dependientes del Poder Ejecutivo ya que se regulan conforme a los ordenamientos que los crearon, tienen una personalidad jurídica especial, patrimonio propio y sus funciones están ligados de la relación jerárquica existentes en las dependencias de la administración centralizada, tenemos que los problemas de interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas que ellos celebran no pueden ser de conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por falta de competencia, fuera de lo anterior no se advierte causa sólida para negar la competencia al Tribunal en esta materia de contratos celebrados por los organismos centralizados.

⁴⁵ Citado por MARGAIN Manautou Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, décima primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p.77.

Por lo que se refiere a responsabilidades contra servidores públicos, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece en su Fracción VIII, como competencia especial de las Salas del tribunal, el conocimiento de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los Organismos Públicos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así mismo en contra de particulares, involucrados en dichas responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 73 que " el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".

Si la competencia del Tribunal Administrativo sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas se fundamenta y justifica en el grado de interés público que el contrato tiene más razón y justificación asisten en que dicho tribunal sea competente para juzgar de las resoluciones que constituyan responsabilidades contra servidores públicos del Estado, por actos que no sean delictivos.

Mediante Decreto promulgado el 28 de diciembre de 1987 se adicionó la fracción IX del hoy artículo 11 para otorgar como competencia especial de las Salas el conocimiento de los juicios que se inicien contra las resoluciones que requieran de pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, de juicios relativos a actos que tienden a hacer efectivas las garantías que terceros han otorgado, sea para suspender el procedimiento administrativo de ejecución enderezado en contra del deudor o para garantizar las obligaciones que imponen leyes administrativas para el otorgamiento de una concesión o permiso federal para operar ciertas actividades que originariamente le corresponden al Estado, al pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

Se entiende que la fracción alude a aquellos casos en los que hay participación, de la Federación con el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de inversiones.

De acuerdo a la naturaleza jurídica del contrato de fianza penal, las compañías autorizadas para otorgar ese tipo de garantía sólo están obligados a pagar el importe de las cantidades que fijen las pólizas respectivas, cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

1.- Que sean requeridas por el Juez Penal que conozca del proceso respectivo, para que dentro del término de quince días presenten al procesado en cuyo favor otorgaron la fianza.

2.- Que esa notificación se haga personalmente.

3.- Que dentro del término que al efecto se les fije, no cumplan con lo mandado, o sea, no presenten a su fiador.

4.- Satisfecho lo anterior el juez penal correspondiente deberá remitir a la autoridad administrativa competente las constancias que acrediten que se han satisfecho los expresados requisitos, para que se le requiera de pago.

5.- Que el requerimiento que se les haga por la autoridad fiscal sea debidamente fundado. Lo anterior de acuerdo a lo establecido por los artículos 95 y 95 bis de la Ley Federal de Instituciones Fianzas.

En caso de inconformidad contra el requerimiento, las instituciones de fianzas demandarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la improcedencia del cobro.

Cuando en el trámite de un asunto administrativo se hayan causado daños y perjuicios a particulares, estando precisada la responsabilidad del servidor público, aquellos podrán acudir a las dependencias, Secretarías de Estado, entidades, Organismos descentralizados o Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Social para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de daños en cantidad líquida y en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 77 bis segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice " Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas a su elección, la vía administrativa o judicial".

Para los particulares es optativo acudir al juicio de nulidad o al juicio de amparo en contra de la resolución que les niegue el derecho a la indemnización o si la que se otorga es inferior a los daños o perjuicios sufridos.

2.5.3.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

La competencia para impugnar estas resoluciones deriva del artículo 11 fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que corresponden a los que recaen en el recurso administrativo de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio exterior, que en diez fracciones se precisan los actos que pueden impugnarse a través de tal medio de defensa, correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conocer del recurso contra las resoluciones en materia de certificación de origen y las que apliquen cuotas compensatorias, las restantes resoluciones compete conocer del recurso que contra ellas se interponga a la Secretaría de Economía (antes SECOFI).

2.5.3.1. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

Como objetivo central de la Ley se advierte que consiste en regular y promover el Comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.⁴⁶

Contiene varios títulos en el I y el II se señalan claramente las facultades del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Economía como serían, a manera de ejemplo: crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías, conducir negociaciones comerciales internacionales, promover el comercio exterior, tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y determinar cuotas compensatorias, etc.

Contiene las reglas para determinar el origen de las mercancías atendiendo a criterios de contenido nacional o regional, o bien, atendiendo al proceso productivo que de origen a la mercancía. Los efectos que tendrá el determinar el origen de la mercancía.⁴⁷

Los aranceles y medidas no arancelarias son tratadas en un título especial clasificando a los aranceles en *Ad-Valorem*, específicos y mixtos, así como los aranceles cupo o estacional, los objetivos a alcanzar con las medidas de regulación y restricciones no arancelarias a la exportación o importación como serían asegurar el abasto de productos básicos o de materias primas, conservar bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, corregir desequilibrios en la balanza de pagos, impedir la concurrencia al mercado nacional de mercancías en condiciones de prácticas desleales, análisis económicos de los costos y beneficios de las medidas no arancelarias que se

⁴⁶ Art. I. Ley de Comercio Exterior.

⁴⁷ Título III de la Ley de Comercio Exterior.

adopte, tomando en cuenta el impacto en los precios, empleo, competitividad de la cadena productiva, costo para los consumidores, etc, procedimiento para la asignación a exportadores o importadores de los permisos y cupos.

También desarrolla de manera amplia lo que denomina prácticas desleales de Comercio Internacional. Este punto adquiere especial relevancia toda vez que se encuentra íntimamente ligado al Tratado de Libre Comercio.

Según la Ley dichas prácticas pueden consistir en dos conceptos: a) Discriminación de precios, que implica la introducción de mercancías a territorio nacional a un precio inferior a su valor normal señala que debe considerarse como valor normal, o en su defecto valor comparable o valor reconstruido, operaciones comerciales normales, determinación del valor normal de las mercancías en una economía planificada, etc; y b) Subvenciones, que serían los beneficios que otorga un gobierno extranjero o sus entidades a los productores, transformadores, o exportadores para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional. El daño o la amenaza de daño a la producción nacional consiste en la pérdida o menoscabo patrimonial o privación de cualquier ganancia lícita que pueda sufrir la producción nacional, como consecuencia directa de importaciones en condiciones de prácticas desleales.

También en la Ley se establece el procedimiento administrativo señalándose que puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, así como las personas físicas o morales productoras que tienen capacidad para presentar la solicitud, siempre y cuando sean productoras de mercancías idénticas o similares a las que se estén importando en condiciones de prácticas desleales y también a productores de mercancías directamente competitivas con aquéllas.

Se establece con claridad a quienes se consideran parte interesada en el procedimiento de investigación, (art. 51) coincidiendo con lo señalado en el artículo 1911 del tratado de Libre Comercio.

Se establecen plazos, de 30 días, para aceptar o desechar la solicitud, o bien requerir al solicitante mayores elementos, de otros 30 días para que las partes formulen su defensa y presenten información, de 130 días a partir de la resolución de inicio para dictar la resolución preliminar en la cual se pueda imponer cuota compensatoria provisional, no imponerla, o dar por concluida la investigación; de 260 días, a partir de la publicación de la resolución de inicio, para dictar la resolución final, que puede ser imponiendo la cuota, revocando la provisional o concluir la investigación sin imponer cuota compensatoria.

Dentro del procedimiento se establece la posibilidad de celebrar audiencias conciliatorias, que de llegarse a una solución se incorpore a la resolución final, se establece la obligación entre las partes autorizadas para remitirse entre ellas la documentación que posean.

Las cuotas compensatorias deben considerarse como aprovechamientos y serán equivalentes a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, o bien, en el caso de las subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar la práctica de steal; deberá revisarse, a petición de parte, anualmente y en cualquier tiempo, de oficio; dichas cuotas se eliminarán si en un plazo de 5 años ninguna parte solicita su revisión.

Se establecen además la posibilidad de proporcionarse información confidencial o reservada y advirtiéndose que la violación a dicha confidencialidad podrá sancionarse en los términos de la Ley Civil o Penal.(cuestión que nunca sucede).

Señala la forma de efectuar notificaciones incluyéndose a la mensajería especializada o electrónica.

Además también se señalan infracciones como falsificación de datos o documentos, alteraciones, destinar la mercancía a un fin distinto omitir presentación de documentos o informes o divulgar información confidencial o utilizarla en forma personal, todas ellas sancionadas con multas equivalentes a determinados tantos del valor de la mercancía exportada o importada y también con multas equivalentes a determinadas veces el salario mínimo.

Se establece el recurso administrativo de revocación, de agotamiento obligatorio, si posteriormente desea intentarse el juicio de nulidad en materia de mercado de país de origen, negativas de permisos previos o participación en cupos; certificados de origen, contra la decisión de abandonar o desechar la solicitud de inicio de una investigación; concluir una investigación sin imponer cuota compensatoria; imposición de dichas cuotas definitivas, resoluciones que resuelven que determinada mercancía está sujeta a cuota compensatoria, conclusión de la investigación a results de una audiencia conciliatoria; desechen o concluyan la revisión anual concluyan la investigación por aceptarse compromisos de los exportadores o gobiernos extranjeros y sanciones.

CAPÍTULO TRES

MARCO JURÍDICO BÁSICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO.

3.1.- CONCEPTO DE COMERCIO.

Es una actividad que desde la antigüedad ha permitido a los pueblos satisfacer en forma pacífica sus necesidades económicas más elementales. Actualmente es un elemento determinante de nuestra forma de organización económica e influye en el establecimiento de principios normativos entre distintos Estados.

El empeño y dedicación que se ha puesto a esta actividad la ha hecho trascender al grado de que hoy en día la podemos ver, en la más simple operación de compra venta hasta en la más elevada forma de organización económico –social como lo es una Unión Económica.

El desarrollo de esta actividad ha evolucionado debido entre otras cosas a los avances tecnológicos y a la cultura consumista en la que se comercializa casi con todo.

El incremento en la demanda de mercancías a nivel mundial (consumismo) ha rebasado las expectativas que sobre la materia se tenían, al grado que a partir de la segunda mitad del siglo XX se hizo imperiosa la creación y uso de nuevos y avanzados sistemas de regulación del intercambio de bienes que permitieran a la vez de una ágil circulación de éstos, un máximo de seguridad jurídica y económica tanto para quienes los venden, como para los consumidores.

Ulpiano definió al comercio como: "*commercium est emendi, vendendi que invincem ius*", esto es el comercio consiste en comprar y vender.⁴³

Actualmente la Academia Española, define al comercio como: "la negociación que se hace comprando, vendiendo o permutando unas cosas por otras".

Se puede definir al comercio como la actividad económica de intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios que se realiza con ánimo de lucro a fin de facilitar la satisfacción de necesidades y promover la circulación de la riqueza.

⁴³ QUINTANA Adriano. Arcelia. El comercio Exterior de México. Ed. Porrúa, México 1990.P.2.

El comercio es una figura económica compuesta por dos principios: la intermediación y el ánimo de lucro. Por una parte se considera que es de intermediación porque se ubica en un punto central en el cual media o interviene entre los productores y los consumidores para realizar, entre ellos, el intercambio de sus satisfactores (bienes, productos o servicios), aunque también se trata de un ánimo de lucro porque quien lo desempeña busca obtener una ganancia por ofertar la producción de unos y allegar satisfactores a otros.

Barrera Graff considera que en la constitución del comercio no sólo deben estar presentes los dos principios ya referidos , pues esto implicaría que cualquier práctica esporádica en la que existiera intermediación y ánimo de lucro, fuese considerada como comercio, sino que ambas notas distintivas deben entenderse no como aquéllas que realiza todo intermediario, sino las que se realizan de manera profesional.⁴⁹

Aunque la doctrina económica señala la concurrencia de estos dos elementos como constitutivos del comercio, en la actualidad el elemento intermediación, cada vez va desapareciendo, por la posibilidad que tienen los productores de ser ellos los mismos quienes comercialicen sus productos sin la necesidad de un intermediario que realice esta función, el uso del internet, la adopción de estrechas estrategias corporativistas, lo que reduce cada vez más la brecha entre el productor y el consumidor al encargarse por sí mismas de la comercialización.

El comercio es una institución antigua que antes que permitir el intercambio ágil de bienes entre los hombres debió pasar por distintas etapas.

Al principio cada núcleo humano hubo de allegarse de los artículos más esenciales para su supervivencia, cazó presas y más tarde cultivó la tierra y produjo sus alimentos, es decir, inicio un proceso productivo, y con esto se dio origen a la economía.

Una vez que supero así sus necesidades, cada grupo desarrollo la habilidad para resguardar y conservar los satisfactores que produjeron en exceso, logrando con esto la acumulación de la producción excesiva y la posesión de riquezas en diversas formas materiales. Lo que permito a los pueblos intercambiar sus artículos, mediante el trueque.

⁴⁹ BARRERA Graff, Jorge . Tratado de Derecho Mercantil. Vol.I. Ed. Porrúa. México 1957.p.3.

El trueque al principio no se realizaba con ánimo de lucro sino un mero intercambio de bienes en el que lejos de pretenderse una ganancia, sólo se buscaba satisfacer las necesidades de unos con los productos de otros.

La transformación del trueque a comercio fue posible gracias a que el primero dió origen a dos fenómenos que son presupuestos del segundo: la especialización del trabajo y la división del mismo. En opinión de Mantilla Molina,⁵⁰ la realización de trueques supone el surgimiento de estos dos fenómenos, porque la producción en exceso de un producto (especialización del trabajo) y la carencia de otro, que es producido por otra comunidad distinta, permiten el intercambio de los productos (división de trabajo) entre los distintos grupos de producción de manera especializada, con la posibilidad que un núcleo social tiene de producir un bien de acuerdo con los recursos naturales existentes en la zona geográfica en que se ubica, así por ejemplo en la antigua China se desarrollaron artísticos trabajos de porcelana, tanto que en la zona mediterránea de la vieja Europa, los pueblos helénicos y los romanos desarrollan, las primeras actividades metalúrgicas, el desarrollo de su producción y especialización de su trabajo esta en proporción a la posibilidad que tuvieron de producir un bien con los recursos naturales con que contaban.

En el caso del concepto jurídico del comercio la legislación mexicana presenta un problema ya que carece de un concepto de esta figura. El Código de Comercio en su artículo 75 enuncia aquellos actos que se reputaran como de comercio, más no precisa un concepto que refiera que se debe entender por esta actividad.

Desde sus inicios el comercio exigió una agilidad en la solución de las controversias surgidas de su ejercicio y, dió inicio a la creación de normas aplicables a la materia que poco a poco fueron saliendo del derecho civil, lo que provoco la formación del Derecho Mercantil.

Los primeros ordenamientos no estaban enfocados a regular la calidad subjetiva del comerciante, sino el carácter objetivo de la actividad.

La influencia que ejerció el Código de Napoleón de 1808 en los Códigos de comercio italiano de 1882, español de 1885 y por ende, en nuestro Código de comercio de 1887 explica la ausencia en nuestra legislación de un concepto jurídico formal de comercio, pues a partir de aquel código francés se originó la tradición de adoptar un sistema objetivo de los actos de comercio, según el cual la calidad intermedia y ánimo de lucro del sujeto o el hecho de ser persona

⁵⁰ MANTILLA MOLINA, Derecho Mercantil, XXIX, Ed. México, Porrúa 1996.p.3.

dedicada habitual y profesional al ejercicio del comercio, son datos secundarios, y es por el contrario la aplicación desde un ángulo muy objetivo, es decir, se determina el derecho aplicable atendiendo el tipo de acto y no a la persona que lo realiza.

El Código de comercio vigente no contempla un concepto legal de comercio, ya que en su artículo 75, adopta un criterio formal u objetivo de los actos que debido a sus consecuencias económicas y no a la calidad o ánimo del sujeto que lo realiza se consideran como "de comercio" enumerando las formas cómo esos actos se manifiestan legalmente aún y cuando algunos de ellos son ajenos a la naturaleza especulativa y de intermediación del comercio.

El legislador eludió la problemática de determinar de manera general y abstracta un concepto de comercio aplicable a todos los supuestos contemplados en el ordenamiento referido anteriormente, por lo que sí se pretende obtener un concepto jurídico de comercio, solo se cae en una descripción de los actos que el legislador consideró como propios de la actividad y no es posible determinar de manera exacta los elementos que puedan darnos un concepto en nuestra legislación respecto de comercio.

*Las legislaciones han desbordado la noción de comercio al incluir materias que conceptualmente son ajenas a esta actividad, o bien, contemplan como mercantiles las obligaciones intrínsecas civiles contraídas por los comerciantes ante quienes no lo son, y no obstante esto cabe la posibilidad de establecer un concepto jurídico del comercio a partir de las fracciones I y II del artículo 75 del Código de Comercio conforme a lo cual señala que el comercio es la actividad de intermediación entre productores y consumidores realizada con ánimo de lucro⁵¹.

3.2.- ASPECTOS FISCALES DEL COMERCIO EXTERIOR.

La legislación Mexicana en materia de comercio exterior, se encuentra regulada por la Ley de Comercio Exterior y el reglamento de la materia, la fuente constitucional la encontramos en los artículos 73, fracciones X y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así tenemos que el artículo 73, fracción X, dispone que el Congreso de la Unión tiene la facultad para aumentar, disminuir, suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las exportaciones, las importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de

⁵¹ VAZQUEZ Armíño, Fernando. Derecho Mercantil, Fundamentos e Historia. Ed. Porrúa, México, 1977 p.34.

regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Los actos de comercio Internacional que realice el gobierno mexicano con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, serán regulados por el tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 131 establece, que la materia de comercio internacional podrá ser regulada por el Jefe del Ejecutivo Federal mediante el aumento, creación, disminución o supresión de cuotas de tarifas de exportación e importación y a través de la restricción y prohibición de importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente. Este precepto constitucional, es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior, publicada en el diario oficial de la Federación el 27 de Julio de 1993, misma que tiene su reglamento y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 1993.

Asimismo la ley de comercio exterior en su artículo 1 señala lo siguiente: "la presente Ley tiene por objeto regular y promover el Comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población", para lo cual el artículo 4º de la misma Ley faculta al ejecutivo Federal para:

I.- Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Regular restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV.- Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedente del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación,

V.- Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la secretaría sin perjuicio de las facultades que corresponden a otras dependencias del Ejecutivo Federal. y

VI.- Coordinar a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado*.

De lo anterior se desprende que estas facultades son ejercidas por el Ejecutivo Federal a través de decretos, cuando se trate de creación, aumento disminución, supresión de cuotas a que se refieren las fracciones primera y segunda y por una dependencia del Ejecutivo Federal, mediante acuerdos o resoluciones, cuando se trate de regular o restringir operaciones aduaneras.

El artículo 5 de la Ley de comercio Exterior señala las facultades que corresponden a la Secretaría de Economía y son las siguientes:

- I.- Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias,
- II.- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda así como proponer al Ejecutivo Federal las medidas que resulten de dichas investigaciones.
- III.- Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías,
- IV.- Establecer las reglas de origen,
- V.- Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación.
- VI.- Establecer los requisitos de marcado de país de origen,
- VII.- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de practicas desleales de comercio Internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones:
- VIII.- Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de practicas desleales de comercio internacionales y de medidas de salvaguarda.
- IX.- Coordinar las negociaciones comerciales Internacionales con las dependencias competentes.
- X.- Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los Tratados o convenios Internacionales, en materia comercial de los que México sea parte:
- XI.- Establecer Mecanismos de promoción de las exportación y
- XII.- Las demás que le encomiende expresamente las leyes, los reglamentos.

Del análisis de estos preceptos se aprecia que la regulación del Comercio exterior, puede dar lugar a resoluciones de carácter general, emitidas por el Jefe del Ejecutivo, a través de decretos o por una dependencia de la administración Pública Federal, mediante acuerdos o

resoluciones y de carácter individual, referidas específicamente a sujetos determinados, mediante pronunciamientos particulares de una dependencia del Ejecutivo Federal, por lo que las resoluciones que efectúen, la esfera jurídica de los particulares en materia de comercio Internacional pueden ser de carácter general o individual, de esta manera, los medios de defensa de los intereses jurídicos en cada uno de los casos, será distinto de acuerdo, a la naturaleza de la resolución.

3.3.- ASPECTOS FISCALES DEL COMERCIO EXTERIOR (IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN).

Los aspectos fiscales de comercio exterior, se encuentran definidos en la Ley aduanera, misma que entró en vigor el día primero de abril de 1997, ya que como lo señala en su artículo primero. "Esta Ley, las de los impuestos Generales de importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley. Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior".

Las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados Internacionales de que México sea parte.

Estas leyes conocidas como tarifas, tienen por objeto clasificar las mercancías y determinar el respectivo impuesto al comercio exterior. En las tarifas encontramos dos fundamentales la nomenclatura y la columna impositiva correspondiente, mismas que a continuación se definen:

* **NOMENCLATURA** .- Es la clasificación de todas las mercancías las transportables que según su composición o función deben ubicarse en un código de identificación universal, a efecto de aplicarles el respectivo impuesto *ad valorem* al pasar las aduanas y poder circular legalmente

en el territorio nacional. Se trata de un lenguaje lógico y sistemático aceptado internacionalmente que promete hacer fluir de manera expedita los objetos materia de comercio Internacional.⁵²

La nomenclatura incorporada a las tarifas mexicanas se basa en el sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías adoptado por el Consejo de Cooperación Aduanera y vigente en la Mayoría de los países miembros del GATT.

Este lenguaje clasificatorio de nomenclatura, consta de veintidós secciones y noventa y ocho capítulos, además de partidas y subpartidas. Este esquema se codifica en seis dígitos a partir de los cuales las legislaciones nacionales pueden desglosar fracciones, según las necesidades de su comercio exterior.

***IMPUESTOS AD VALOREM.** – Son tributos fiscales que en función, de la ubicación de los productos en la nomenclatura, las aduanas cobran por la importación de productos extranjeros o nacionales que entran o salen del territorio aduanero mexicano.⁵³

Como impuesto de carácter fiscal, se fijan en porcentajes rígidos aplicados sobre el valor o precio de los productos y si bien su estructura es equitativa, necesita el manejo de una base gravable objetiva y neutral sobre la cual aplicar el porcentaje *ad valorem*. La tarifa de importación actual (TIGI) consta de aproximadamente 11300 fracciones y los niveles *ad valorem* van de exento a 20% con excepción de algunos productos básicos del sector textil y del calzado.

Por su parte, la tarifa de impuesto de exportación (TIGE) consta de aproximadamente 5000 fracciones, estando el 95% de ellas liberadas de impuestos y restricciones cuantitativas.

3.4.- IMPORTACIÓN.

“La importación es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo.”⁵⁴

⁵² JARAMILLO Vázquez Gerardo. Diplomado Aspectos Jurídicos y Operativos del Comercio Exterior en México Módulo I Operación Aduanera y Comercio Internacional. KANSEI, Capacitación y Asesoría en Comercio Exterior. 22 de Abril de 1998, p.4.

⁵³ *Ibid.* p. 4.

⁵⁴ WITKER Jorge y HERNÁNDEZ Laura. Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. segunda Edición México 2002. p. 303.

La operación referida puede recaer en distintos tipos de objetos transportables y se materializa al momento de pasar la línea aduanera (territorio aduanero) e introducirla a consumo en el interior del país.

“Según su destino o función se distinguen las importaciones definitivas y las temporales, conocidas también como de “perfeccionamiento industrial” o de régimen suspensivo”.⁵⁵

Las diferentes legislaciones que regulan en comercio exterior no proporcionan un concepto de lo que se entiende por importación, cada una de ellas refiere su concepto, siendo el más importante el contemplado en la Ley Aduanera.

En el derecho económico mexicano, las importaciones están reguladas por los siguientes cuerpos normativos: Ley Aduanera y su reglamento, la tarifa del Impuesto General de Importación, la Ley de Comercio Exterior, decretos y acuerdos específicos.

3.4.1.- REGÍMENES DE IMPORTACIÓN.

Dentro de estos se encuentran la importación definitiva y la importación temporal, mismas que serán analizadas a continuación:

A) Importación definitiva.- El artículo 96 de la Ley Aduanera señala “se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancía de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.”

La importación definitiva se sujeta al pago de los impuestos de importación respectivos, así como al cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho aduanero.

B) Importación temporal.- Consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, pudiendo destinarse a la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, siempre que retornen al extranjero después de cumplir con su finalidad y dentro del plazo determinado al momento de efectuar la importación.

⁵⁵ varios autores Tratado de derecho comunitario europeo, Madrid Civitas 1986, p.35, citado por WITKER Jorge y HERNÁNDEZ Laura, Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda Edición México 2002, p. 303.

En las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera no se pagan impuestos al comercio exterior, ni las cuotas compensatorias debiendo cumplir únicamente las obligaciones de regulación y restricciones no arancelarias, así como las formalidades del despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

Se puede hablar de dos tipos de importaciones temporales:

- 1.-Para retomar al extranjero en el mismo Estado, hasta por un mes, seis meses, un año, por diez años y hasta por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus promogas; y
- 2.-Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

1 -Para retomar al extranjero en el mismo Estado.

Es la entrada de mercancías al país, para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retomen al extranjero en el mismo estado.

Los plazos por los que pueden permanecer las mercancías en el país son los siguientes:

I.- Hasta por un mes los remolques y semiremolques, incluyendo las plataformas adaptadas al medio de transporte diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, siempre que transporten en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubiera introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.

II.- Hasta por seis meses, en los siguientes casos:

a) Las que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral excepto tratándose de vehículos.

b) Las de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que se hubieran introducido al país.

c) Las de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas.

d) Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías.

e) Las de vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia permanente en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por más de un año, siempre que comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin, se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses y se cumpla con los requisitos que señale el reglamento.⁵⁶

III.- Hasta por un año

- a) Las destinadas a convenciones y congresos internacionales.
- b) Las destinadas a eventos culturales o deportivos.
- c) Las de enseres, utilería y demás equipo necesario para filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero.
- d) Las de mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad.

IV.- Por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus prórrogas, en los siguientes casos:

- a) Las de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes, visitantes locales y distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos, corresponsales e inmigrantes rentistas, siempre que los mismos sean de su propiedad a excepción de turistas y visitantes locales y se trate de un solo vehículo.
- b) Los menajes de casa de mercancía usada propiedad e visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes.

V.- Hasta por diez años.⁵⁷

- a) Contenedores.

⁵⁶ Los interesados deberán presentar solicitud de importación temporal de vehículos, anexando (artículo 139,RLA):

- 1.- La documentación que acredite su calidad migratoria, conforme a la legislación aplicable.
- 2.- La documentación que acredite la legal propiedad del vehículo o, en su caso, la carta de crédito o carta factura otorgada por la empresa o institución que esté financiando su compra. Cuando se trate de vehículos arrendados, el contrato correspondiente deberá estar a nombre del interesado.
- 3.- La garantía que determine la SHCP mediante la reglas, y
- 4.- Declaración bajo protesta de decir verdad, en la que el interesado se comprometa a retornar el vehículo de que se trate dentro del plazo autorizado y a no realizar actos u omisiones que configuren infracciones o delitos por el indebido uso o destino del mismo.

⁵⁷ Los plazos a que se refiere esta fracción podrán prorrogarse mediante autorización, cuando existan causas debidamente justificadas.

- b) Aviones y helicópteros, destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquellos de transporte público de pasajeros.
- c) Embarcaciones dedicadas al transporte mercante o a la pesca comercial ⁵⁸
- d) Las casas rodantes que sean propiedad de residentes en el extranjero.
- e) Carros de ferrocarril.

2.- Para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación, autorizados por la Secretaría de Economía, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retomar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el título II de la Ley de Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos que establezca la Secretaría mediante reglas.⁵⁹

Los plazos en que se autoriza este tipo de exportación son los siguientes:

- a) Hasta por dieciocho meses:
 - * Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso.
 - * Productivo de la mercancía de exportación.
 - * Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.
 - * Envases y empaque.
 - * Etiquetas y folletos.
- b) Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers y;

⁵⁸ El RLA en su artículo 143 señala que los residentes en territorio nacional y en el extranjero podrán efectuar la importación temporal de embarcaciones y de los remolques necesarios para su transporte hasta por veinte años, siempre que cumplan con los siguientes requisitos: I.- Presentar ante la aduana de entrada la forma oficial aprobada por la Secretaría, por conducto del propietario, o en su nombre, el capitán de la embarcación o su representante; II.- Acreditar la propiedad de la embarcación y del remolque al momento de efectuar el trámite en la aduana.

⁵⁹ Artículo 108 de la Ley Aduanera.

c) Hasta por cinco años o por el plazo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación cuando éste sea mayor, en los siguientes casos:

- * Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.
- * Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo y;
- * Equipo para el desarrollo administrativo.

El régimen de estas importaciones puede cambiar al de importación definitiva, cumpliendo con lo siguiente:

I.- Actualizar el impuesto general de importación y cubrir los recargos que correspondan conforme al Código Fiscal de la Federación desde la fecha de importación temporal hasta el momento en que se efectúe el cambio de régimen, pudiendo disminuir el valor de las mercancías al momento de la importación temporal, en la proporción que represente el número de días que el bien de que se trate permaneció en territorio nacional respecto del número de días en los que se deduce dicho bien, de conformidad con los artículos 44 y 45 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

II.- Pagar el impuesto general de importación que le hubiera correspondido de importar las mercancías en la fecha del cambio de régimen aduanero, tomando como valor de las mercancías el que resulte de aplicar lo dispuesto en la fracción anterior y como arancel aduanero y tipo de cambio los vigentes a esa fecha.

Los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, que retomen al extranjero, darán lugar al pago del impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas que les hubieren incorporado conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado.

3.4.2.- DOCUMENTOS Y TRAMITES DE IMPORTACIÓN.

Los agentes aduanales operadores del comercio exterior deben cumplir con los requisitos que señala el artículo 36 de la Ley Aduanera, debiendo complementar un pedimento de importación, según el formato oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañado de la siguiente documentación:

- a) Factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, si el valor de las mercancías es superior a 300 dólares.
- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo, ambos revalidados por la empresa portadora o sus agentes consignatarios.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación.
- d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto establezcan (ALADI, TLCAN o de cualquier otro tratado comercial).
- e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía,⁶⁰ cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f) El certificado de peso y volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, tratándose del despacho de mercancías a granel de una misma especie y a los embarques de mercancías de la misma calidad, peso y valor.
- g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

La procedencia y origen de las mercancías, el lugar de cultivo, crianza, procesamiento y fabricación de una mercancía de importación tiene para efectos prácticos, relevancia en una importación definitiva o temporal.

*El origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan.⁶¹

A la luz de los procesos de integración regional mundial, que estructuran preferencias aduaneras recíprocas (ALADI y la zona norteamericana), las aduanas deben controlar

⁶⁰ Artículo 84-A de La Ley Aduanera.

⁶¹ Artículo 9, de la Ley de Comercio Exterior.

estrictamente el origen de las mercancías, pues se trata de apoyar los productos originarios de las zonas (fomentar la creación del comercio) y no estimular el comercio de terceros países que buscan aprovechar los espacios tarifarios comunes a través de las desviaciones de comercio.

Anualmente se expide un Programa Nacional de normalización, el cual se integra por el listado de temas y materias a normalizar durante el año que corresponda.⁶²

La importación de mercancías estará sujeta a las normas oficiales mexicanas aplicables, sin que se puedan establecer disposiciones de normalización diferentes a tales normas. Las mercancías sujetas a este requisito se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.

La autoridad determinará las normas oficiales mexicanas que las aduanas deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mercancía al país. Dicha determinación se someterá a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

3.4.3.- REGULACIONES ARANCELARIAS.

Las barreras arancelarias son los impuestos (aranceles) que deben pagar los importadores y exportadores en las aduanas de entrada y salida de las mercancías. Los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación, los cuales podrán ser :

- 1.- *Ad valorem*. Cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- 2.- Específicos. Cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida y
- 3.- Mixtos. Cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Según el tipo de operación comercial, los aranceles pueden ser de exportación y de importación y según el país de que se trate, los aranceles pueden ser de tres tipos:

- * Preferente
- * Diferencial. y
- * General

⁶² Artículo 61^a.Ley Federal de Metrología y Normalización.

1.- Impuestos *ad valorem*.

La Ley de la tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) es la disposición que determina la forma en que debe de clasificarse una mercancía para su internación al país como el arancel que por tal concepto debe de pagar.

La tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) que está contenida en dicha ley contempla 11,300 fracciones arancelarias aproximadamente y 5 tasas impositivas, que son: 0,5,10,15,20 y 35 por ciento, casos excepcionales son algunos productos del sector alimenticio, textil y del calzado.

Asimismo, forman parte de esta ley, seis reglas generales, diez reglas complementarias, notas explicativas que interpretan la nomenclatura del TIGI para poder aplicarla, lo cual es necesario para la clasificación arancelaria.

Esta Ley está basada en el Sistema Armonizado de Codificación y designación de Mercancías.

Las modificaciones en materia de clasificación arancelaria derivan de un trabajo efectuado por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) que persigue contar con una nomenclatura uniforme, por lo que operaron cambios en los textos de las notas de sección, capítulo o subpartida de diversos productos, entre los que destacan los químicos, textiles, maquinaria y bienes de capital y de consumo final.

La TIGI contempla un Código o fracción arancelaria, la descripción de la mercancía a importar, la unidad de cantidad en que se mide dicha mercancía y el *ad valorem* correspondiente.

Las partidas están constituidas por dos números correspondientes al capítulo, seguidas del tercer y cuarto dígito de la codificación; las subpartidas se significan por adicionar un quinto y sexto dígito, y se dividen en primer nivel y de segundo nivel, siendo estas últimas el resultado de desglosar el texto de aquellas. Las fracciones se identifican adicionando al Código de las subpartidas un séptimo y un octavo dígito.

Las reglas generales para la clasificación de mercancías dentro de la TIGI destaca la que se refiere a que la partida más específica tendrá prioridad sobre la más genérica y en relación estrecha con ésta, la que indica que para clasificar productos mezclados o manufacturados

compuestos de materias diferentes regirá el principio de determinación de acuerdo con aquellas que les confiera carácter esencial.

Para clasificar mercancías en las subpartidas de una partida, se tendrán en consideración los textos de las subpartidas y de las notas de subpartida, así como los principios enunciados anteriormente y las notas de sección y de capítulo.

La regla octava de las complementarias de la Ley indica que se consideran como artículos complementarios terminados, aunque no tengan las características esenciales de los mismos, las mercancías que se importen en una o más remesas o por una o varias aduanas, empresas que cuenten con registro en programas de fomento aprobados por la Secretaría de Economía. También pueden importarse al amparo de la fracción designada para ello, las partes de aquellos artículos que se fabriquen o se ensamblen en México, para empresas que cuenten con programas de fomento debidamente autorizado. También pueden importarse en una o más remesas o por una o varias aduanas los artículos desmontados o que no hayan sido montados que correspondan a artículos complementarios o terminados.

Para tales efectos, existe el capítulo 98 de la TIGI, que clasifica partes para la fabricación de máquinas, que se ajustan a los requisitos establecidos en la mencionada regla octava; las piezas o partes que se importen al amparo de dicha regla no podrán comercializarse o destinarse a refacciones. Los beneficios de esta regla pueden apreciarse desde el punto de vista de simplificación en la clasificación arancelaria.

Se establece como facultad de la autoridad, exigir a los interesados en caso de duda o controversia en términos de clasificación arancelaria, los elementos que permitan la identificación de las mercancías, los que en un plazo de 15 días naturales deberán aportar los datos conducentes.

2.- Base Gravable.

Al analizar la Ley aduanera se debe tomar en cuenta que se refiere a los principios que rigen para determinar las cuotas, bases gravables, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables para la importación de mercancías.

Los Impuestos *ad valorem* supone una mecánica valorativa de los productos de importación objetiva y neutra. La Ley Aduanera contiene en el título tercero, capítulo tercero,⁶³ las diversas hipótesis para establecer el valor de las mercancías importadas a fin de aplicar el respectivo impuesto *ad valorem*.

La base gravable en el impuesto general de importación, debe decirse que es el valor en aduanas de las mercancías a importar, el cual será el valor de transacción prácticamente en todos los casos, aunque existen algunas excepciones.⁶⁴

Se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar el precio pagado por las mismas, siempre que no existan restricciones a su enajenación o utilización, que no revierta directa ni indirectamente al vendedor parte alguna del producto de enajenación posterior y que no exista vinculación comercial, al tiempo de que dichas mercancías se vendan para ser exportadas a territorio nacional.

Se entiende por precio pagado el pago total que por las mercancías importadas haya efectuado o vaya a efectuar el importador al vendedor o en beneficio de éste, el valor de transacción de las mercancías importadas comprenderá, además del precio pagado, el importe de comisiones y gastos de cometaje, los gastos de transportes, seguros y gastos, así como las regalías y derechos de licencia relacionados con las mercancías objeto de valoración.

Para poder determinar el método de valoración conforme al cual se presentan las mercancías en la aduana para consignar su base gravable y por lo tanto el impuesto a pagar, es el concepto de vinculación entre importador y vendedor. Existe vinculación entre personas cuando:

- * * Si una de ellas ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra.
- * Si están legalmente reconocidos como asociados en negocios.
- * Si tienen una relación de patrón y trabajador.
- * Si una persona tiene directa o indirectamente la propiedad, el control o la posesión del 5% o más de las acciones, partes sociales, aportaciones o títulos en circulación y con derecho a voto en ambas.
- * Si uno de ellos controla directa o indirectamente a la otra.
- * Si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una tercera persona.
- * Si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona.

⁶³ Artículo 64 al 78 de la Ley Aduanera.

⁶⁴ Artículo 64 de la Ley aduanera

* Si son de la misma familia.

La ley dispone que una venta entre persona vinculadas se examinarán las circunstancias de la venta y se aceptará el valor de transacción cuando la vinculación no haya influido en el precio.

Se considera que la vinculación no ha influido en el precio cuando se demuestra:

1.- Que el precio se ajusto conforme a las practicas normales de fijación de precios seguidos en la rama de producción, de que se trate o con la manera en que el vendedor ajusta los precios de venta a compradores no vinculados con el.

2.- Con el precio se alcanzan a recuperar todos los costos y se logra un beneficio congruente con los beneficios globales, obtenidos por la empresa en un período representativo en las ventas de mercancías de la misma especie o clase.

Cuando hay vinculación que influye en el precio no se pueden utilizar el valor de transacción para determinación del Impuesto, por lo que es necesario acudir a métodos alternativos de valoración, como son:

- * Valor de transacción de mercancías idénticas.
- * Valor de transacción de mercancías similares.
- * Valor de precio unitario de venta.
- * Valor reconstruido de las mercancías importadas.
- * Valor determinado conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Aduanera.

Otro aspecto importante es el de las fechas que deben tomarse en consideración para la determinación de las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, etc, en las importaciones las cuales son:

* La de Fondeo y cuando éste no se realice, la de amarre, atraque de la embarcación que transporte las mercancías al puerto al que vengán destinadas.

* En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.

* La de arribo de la aeronave que las transporte al primer aeropuerto nacional.

* En vía postal, serán las anteriores, según el medio de entrada al país de las mercancías.

* En la que las mercancías pasen a ser propiedad del fisco federal, en los casos de abandono.

3.4.4.- RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS.

*Son medidas que entorpecen, dilatan o impiden el libre flujo de productos de un mercado a otro y pueden ser:

* Cuantitativas. Consistentes fundamentalmente en cuotas, licencias o permisos de importación, exportación, establecimiento de precios oficiales y depósitos previos.

* Cualitativas. Cuyas principales aplicaciones son normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, normas sobre envasado, embalaje y etiquetado y normas de calidad.⁶⁵

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias en México pueden consistir en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones o cuotas compensatorias, siendo aplicables estas últimas cuando se trate de impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio exterior.⁶⁶

*En la actual Política de apertura comercial, las restricciones o regulaciones no arancelarias han adquirido una gran importancia por su manejo y aplicación debido a que resultan en ocasiones los únicos instrumentos a través de los cuales se controlan las importaciones respectivas.⁶⁷

La Ley de Comercio Exterior establece, en concordancia con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Ejecutivo Federal tendrá facultades para establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos por la Secretaría de Economía, o en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicadas en el Diario oficial de la Federación.

En el ordenamiento en comento se dispone que las medidas de regulación o restricción a las importaciones se podrán establecer en los siguientes casos:⁶⁸

⁶⁵ WITKER Jorge, y HERNÁNDEZ Laura, *op cit.* p. 320.

⁶⁶ Artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior

⁶⁷ WITKER Jorge, y HERNÁNDEZ Laura, *op cit.* p.320.

⁶⁸ Artículo 16 de la Ley de Comercio Exterior

* Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo con los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

* Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o de procedencia.

* Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

* Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países.

* Cuando se necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.

* Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología de acuerdo con la legislación en la materia.

Las medidas de regulación y restricciones no arancelarias consistirán en:

Permisos previos. - Es el instrumento expedido por la Secretaría de Economía para realizar la entrada o salida de mercancías al territorio nacional.

Cupos. - Se entiende el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.⁶⁹

Markado de país de origen.- La Secretaría de Economía, previa consulta a la Comisión de Comercio Exterior, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país (artículo 25 de la Ley de Comercio Exterior).

3.4.5.- FINANCIAMIENTO EN LAS IMPORTACIONES.

*El apoyo Financiero es fundamental para llevar a cabo operaciones de comercio internacional, ya que de ello depende el incremento y fortalecimiento de las mismas y su adecuada planeación.⁷⁰

⁶⁹ Artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior.

⁷⁰ WITKER Jorge, y HERNÁNDEZ Laura. *Op. Cit.*, p.322.

El Banco Nacional de Comercio Exterior es la Institución financiera del Gobierno Federal encargada de promover el comercio exterior en México, particularmente las exportaciones no petroleras y fomentar la presencia de inversión extranjera en México y la realización de coinversiones con empresas foráneas, BANCOMEXT realiza operaciones crediticias por medio de la infraestructura del sistema financiero y además otorga servicios no financieros y de información directa a los empresarios involucrados en el comercio internacional.

Por lo que en este campo existe una gran gama de programas entre los que destacan el enfocado a exportadores, proveedores, empresas interesadas en llevar a cabo alianzas estratégicas con empresas extranjeras, empresas extranjeras que realizan importaciones de bienes y servicios producidos en México y de importadores de bienes de capital, materias primas y tecnología que se incorpora a las exportaciones.

Algunos tipos de financiamiento son:

I.- Importación de Insumos.

Los beneficiarios de este programa son los exportadores directos o indirectos que incorporen los insumos importados a bienes de exportación directa o indirecta, los recursos se utilizan para la adquisición de insumos, materias primas, partes componentes, empaques, embalajes, refacciones y materiales auxiliares para el proceso productivo, provenientes de cualquier parte del mundo conforme a la modalidad de reembolso de facturas del último mes o trimestre o mediante cartas de crédito irrevocables o de pago directo al proveedor.

Se financia hasta el cien por ciento del valor de la factura, el plazo es a ciento ochenta días a partir de la fecha de presentación de la operación a descuento o de la negociación del instrumento de pago en el caso de modalidad de desembolso. No requiere garantías de BANCOMEXT, la amortización es una sola al vencimiento y las tasas de interés se determinan al contratarlo.

II.- Importación de productos básicos.

Los beneficiarios son las empresas de los sectores apoyados por BANCOMEXT manufacturas y servicios, minero-metalúrgico, agropecuario y agroindustrial, pesca y turismo y los recursos se destinan a la adquisición de productos básicos de Estados Unidos y Canadá a través de las líneas de crédito de importación garantizadas por la *Commodity Credit Corporation* y la *Export Development Corporation*.

Se financia hasta el cien por ciento del valor libre a bordo, y el plazo es a ciento ochenta días contados a partir de la negociación de la carta de crédito comercial irrevocable, siendo la amortización una sola al vencimiento, sin que sea necesaria garantía de BANCOMEXT, existiendo primas de seguro, el esquema de comisiones y de tasas de interés se determinan al contratarlo, ya que son cambiantes.

También existe el financiamiento a unidades de equipo importadas que sirve para adquirir maquinaria y equipo destinados a procesos productivos o para prestación de servicios, ahorro y cogeneración de energía, para protección del ambiente, transporte de carga y turismo.

III.- Créditos al Comprador.

El crédito al comprador es un apoyo financiero que BANCOMEXT ofrece a los importadores de bienes y/o servicios mexicanos, a través de una Institución Financiera en el país del importador acreditada por BANCOMEXT. Las líneas de crédito al comprador permiten impulsar el desarrollo del sector exportador de México y mejorar la competitividad de los productos mexicanos en el extranjero, principalmente en América Latina y el Caribe, contribuyendo de esta forma a fomentar la demanda por bienes y servicios mexicanos en otros mercados.

3.5.- EXPORTACIÓN.

* La exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas de un país. Esta operación supone salida de mercancías de un territorio aduanero y produce como contrapartida una entrada de divisas.

En Teoría la exportación está vinculada a tres criterios:

- a.- Al transporte, como simple acto material.
- b.- Al envío como generador de relaciones jurídicas y fiscales de una operación comercial.
- c.- A la venta, esto es, motivación del envío, limitándola a que toda exportación se haga por un precio o contraprestación de divisa.⁷¹

Las exportaciones comúnmente recaen sobre bienes y servicios, incluyendo la electricidad, servicios, como la tecnología, planos diseños, propiedad intelectual que adquiere más importancia

⁷¹ WITKER Jorge y HERNÁNDEZ Laura. *op cit.* p.324.

que las mercancías u objetos transportables.

3.5.1.- REGÍMENES DE EXPORTACIÓN.

La ley aduanera contempla dos tipos de exportaciones que son:

Las definitivas que se definen en el artículo 102 del ordenamiento en comento, como la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Las temporales que se entienden como la salida de mercancías del territorio nacional al extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica.

Para que se lleve a cabo una exportación definitiva, los agentes aduanales tienen que cumplir lo que establece la Ley aduanera en su artículo 36 Fracción II, presentando en la aduana:

- * El pedimento de Exportación.
- * La factura comercial que señale el valor de la mercancía
- * Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

El reglamento del ordenamiento citado señala los procedimientos complementarios que deben cubrirse para consumar legalmente una operación de exportación, tanto definitiva como temporal.

Para exportar, se deberá cumplir con la carga tributaria general, conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto de Exportación (casi exento en su totalidad).

En cuanto hace a las fechas que rigen para determinar las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables para la exportación de mercancía, serán las de presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera.

Como complemento a las ideas expuestas anteriormente, es oportuno agregar que en el caso del impuesto de exportación (cuando lo haya) la base gravable es el valor comercial de las

mercancías en el lugar de la venta y debe consignarse en la factura comercial, sin inclusión de flete y seguros.⁷²

A.- Régimen Definitivo de Exportación consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.⁷³ Si no se señala un tipo de mercancía en especial hace suponer que está puede ser de cualquier origen; nacional, nacionalizada e incluso extranjera.

Efectuada la exportación definitiva de las mercancías nacionales o nacionalizadas, se podrá retornar sin el pago del impuesto general de importación, siempre que no hayan sido objeto de modificaciones en el extranjero ni transcurrido más de un año desde su salida del territorio nacional. Cuando el retorno se deba a que las mercancías fueron rechazadas por alguna autoridad del país de destino o por el comprador extranjero en consideración a que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas, se devolverá al interesado el impuesto general de exportación que hubiera pagado.⁷⁴

B.- Régimen temporal de exportación. En la exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas no se pagarán los impuestos al comercio exterior y se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de mercancías destinadas a este régimen.⁷⁵

El régimen temporal puede cambiarse a definitivo cumpliendo los requisitos establecidos por la Ley Aduanera y las reglas emitidas por la SHCP.

Cuando las mercancías exportadas temporales no retornan a territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo se deberá pagar el impuesto general de exportación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.⁷⁶

Dentro del régimen temporal de exportación existen dos modalidades:

⁷² Artículo 79 de la Ley Aduanera.

⁷³ Artículo 202 de la Ley Aduanera

⁷⁴ Artículo 103 de la Ley Aduanera.

⁷⁵ Artículo 113 de la Ley Aduanera.

⁷⁶ Artículo 114 de la Ley Aduanera.

1.-Para retomar al país en el mismo estado. La finalidad es extraer mercancías nacionales o nacionalizadas con un objetivo específico, y una vez realizado regresa a México sin modificación alguna.⁷⁷

Se permite por los siguientes plazos:⁷⁸

- a) Hasta por tres meses en el caso de remolques y semirremolques.
- b) Hasta por seis meses.
 - Las de envases de mercancías;
 - Las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero;
 - Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías;
 - Las de enseres, utilería, y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país;
- c) Hasta por un año, las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos;
- d) Por el período que mediante reglas determine la Secretaría y por las mercancías que en las mismas se señalen, cuando las circunstancias económicas así lo ameriten, previa opinión de la Secretaría de Economía. En estos casos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que la obligación del retorno se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se trate de mercancías fungibles, que no sean susceptibles de identificarse individualmente y se cumpla con las condiciones de control que establezca dicha dependencia.

2.-Para elaboración, transformación o reparación. El objeto es extraer mercancías para retomar al país después de haberse destinado a un proceso productivo.

La salida de dichas mercancías se autoriza hasta por dos años, plazo que podrá ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al pedimento que presente el exportador por conducta de agente o apoderado aduanal.

Al retorno de las mercancías se pagará el impuesto general de importación que corresponda al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, así como el

⁷⁷ Artículo 115 de la Ley Aduanera.

⁷⁸ Artículo 116 de la Ley Aduanera.

precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retomada.⁷⁹

C. Regulaciones arancelarias.

En la Ley en comento se asimila el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías a la nomenclatura, con lo cual es posible armonizar ambas tarifas.

El análisis que se hace de la tarifa de importación es igualmente válido para la exportación, en materia arancelaria ésta no contempla prácticamente gravamen alguno, con excepción de algunas materias primas, tales como petróleo, café y algodón, entre otras.

De manera que la Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE) cuenta con más de 5000 fracciones arancelarias, de las que aproximadamente 300 están sujetas al requisito de permiso previo para su exportación y únicamente 70, aproximadamente, están gravadas.

No obstante lo anterior, este panorama estadístico puede cambiar en virtud de disposiciones jurídicas que pueden afectar tanto a la TIGI como a la TIGE básicamente en lo que se refiere al pago de aranceles, y que necesariamente deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

D. Regulaciones no arancelarias.

La Ley de Comercio Exterior vigente establece en su artículo 4 que el Ejecutivo Federal tiene facultades para regular, restringir o prohibir la exportación de mercancías cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 constitucional; asimismo, puede establecer medidas para regular o restringir la exportación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicarlos en el mismo Diario Oficial de la Federación.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías se podrán establecer en los siguientes casos:

⁷⁹ Artículo 117 de la Ley Aduanera.

- Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país.
- Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas;
- Cuando se trate de preservar la flora y la fauna en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies;
- Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, y
- Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo con la legislación en la materia.

Los anteriores comentarios son aplicables, en lo conducente, al tratar el tema de las importaciones, relacionadas con las restricciones o regulaciones no arancelarias.

E. Promoción de exportaciones.

Es el instrumento fundamental para inducir la rentabilidad elevada y permanente en la exportación y para ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados del exterior.

La promoción de las exportaciones tiene como objeto incrementar la participación de los productos mexicanos en los mercados internos.

Las actividades de promoción de exportaciones buscan:

- Aprovechar los logros alcanzados en negociaciones comerciales internacionales;
- Facilitar proyectos de exportación;
- Contribuir a resolver los problemas que enfrentan las empresas para concurrir a los mercados internacionales, y
- Proporcionar los servicios de apoyo al comercio exterior.⁸⁰

⁸⁰ Artículo 90 de la Ley de Comercio Exterior.

Los mecanismos de promoción de exportación pueden consistir en la reducción o eliminación de determinados impuestos, así como disponibilidad de información relativa a los mercados internacionales (demanda internacional, clientes potenciales, etcétera), la realización de eventos para la promoción de los productos mexicanos (ferias, misiones de compradores o vendedores), etcétera.

En el marco del programa de política industrial y comercio exterior se presenta como una prioridad de la política económica la realización de actividades de promoción a las exportaciones, las cuales se dividen en dos grandes vertientes: por una parte actividades de fomento (consistentes principalmente en el otorgamiento de estímulos fiscales y facilidades administrativas), y por la otra el financiamiento: asimismo, resultan esenciales los servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior.

La promoción de exportaciones en México se estructura de la siguiente forma:

- a) Servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior

El Centro de Servicios al Comercio Exterior es auspiciado por la Secretaría de Economía y BANCOMEXT. Entre los principales servicios de información que proporciona se encuentran: la Unidad de Información (biblioteca con más de 10,000 títulos); un sistema interactivo, las publicaciones de información especializada (negociaciones comerciales, sistemas de comercialización, aspectos técnicos de producción, etcétera), y diversas bases de datos y sistemas de información sobre comercio exterior.

En materia de asesoría, el Centro ofrece servicios de diagnóstico de comercio internacional, asesoría técnica (sistemas aduaneros, cotizaciones internacionales, empaque y embalaje, sistemas de transporte internacional, niveles internacionales de demanda, métodos internacionales de pago, etcétera); comercializadoras internacionales y asesoría sobre los servicios financieros del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Proporciona a los exportadores capacitación técnica y especializada a través de cursos en las siguientes materias: situación internacional de la empresa, análisis de la competitividad internacional de la empresa, metodología para realizar proyectos de negocios de comercio exterior, fijación de precios de exportación, comercialización internacional, preparación y transporte, empaque, embalaje, y presentación, financiamiento y negociación internacional, entre otros.

El Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), es un instrumento para captar y transmitir en forma oportuna información relativa a: demandas de bienes y servicios generados en el exterior, intereses de empresas extranjeras por establecer alianzas estratégicas con empresas mexicanas y oferta exportable de estas empresas.

El SIMPEX se implementó bajo la coordinación de la Secretaría de Economía, conjuntamente con el BANCOMEXT, Nacional Financiera y el Consejo Mexicano de Inversión, con los siguientes objetivos:

- Promover en forma oportuna y eficiente los proyectos comerciales y de inversión entre empresas mexicanas y extranjeras;
- Concentrar para los inversionistas en un solo instrumento información suficiente, actualizada y homogénea sobre una amplia gama de temas, y
- Coordinar las actividades de promoción de las instituciones vinculadas con los negocios internacionales.

b) Desarrollo de mercados.

Actividades de investigación para el desarrollo de mercados.

El BANCOMEXT presta servicios de investigación para el desarrollo y promoción de mercados y productos.

Programa Nacional de Eventos Internacionales.

Este programa es coordinado por la Secretaría de Economía y BANCOMEXT, es un programa anual, orientado a difundir y apoyar la participación de empresas nacionales en ferias y eventos internacionales.

c) Coordinación del fomento a la exportación.

La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) es un instrumento orientado a resolver la problemática de los exportadores mediante la concertación entre el sector privado y los tres niveles de gobierno. La COMPEX coordina los esfuerzos de ambos sectores con objeto de promover y facilitar el desarrollo de proyecto de comercio exterior.

d) Fomento a la cultura exportadora.

El Premio Nacional de Exportación tiene por objeto premiar y reconocer anualmente el esfuerzo, la constancia y la creatividad de los exportadores nacionales y de las instituciones que apoyan la actividad exportadora. El premio busca estimular el aumento y diversificación de las exportaciones, difundir internacionalmente la oferta exportable mexicana, arraigar una sólida cultura exportadora entre los agentes económicos del país, fomentar el desarrollo de mecanismos que apoyen el crecimiento de las exportaciones.

F: Programas de fomento.

Siendo instituciones del derecho económico, los programas de fomento a las exportaciones encuentran su fundamento jurídico-administrativo en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, para terminar formando parte del régimen jurídico del comercio exterior de México.

Los programas de fomento a las exportaciones son principalmente los siguientes:

- A) Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX);
- B) Sistema que Regula el Establecimiento de empresas de Comercio Exterior (ECEX);
- C) Sistema para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras ALTEX;
- D) Mecanismo de devolución de impuestos de importación a los exportadores (Draw Back), y
- E) Régimen para el fomento y operación de la industria maquiladora de Exportación (FEMEX);
- F) Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).

La evolución del sector exportador hizo necesario fortalecer y complementar dichos programas, a fin de mejorar el acceso de las empresas medianas y pequeñas a sus beneficios. Por esta razón, en mayo de 1995 se reformaron estos programas de fomento, con el fin de atender la proveeduría nacional de los insumos que actualmente son importados por las empresas PITEX y las maquiladoras, así como ampliar las posibilidades de exportación de las empresas micro, pequeñas y medianas. Gracias a estas reformas, las empresas que operan como exportadores directos: importar sin el pago del impuesto de importación y facturar a tasa cero del IVA.

Los programas de libre importación temporal para la exportación, el PITEX, el de maquila y el de empresas altamente exportadoras (ALTEX), han desempeñado un papel importante en el desarrollo de la capacidad exportadora del país. Por ello, un importante logro en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) consistió en establecer un periodo de gracia de siete años durante el cual estos programas permanecerán sin modificación alguna.

A partir del octavo año de vigencia del TLCAN, los requisitos de exportación mínima establecidos para autorizar los mencionados programas deberán eliminarse, y las ventas al mercado nacional dejarán de sujetarse a un porcentaje máximo.

3.5.1.1.- Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) (DOF del 3 de mayo de 1990).

PITEX es un instrumento de promoción a las exportaciones mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el Impuesto al Valor Agregado, y las cuotas compensatorias en su caso.

Mediante decreto del 18 de mayo de 1998 se establece la incorporación del Programa en el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX).

Los beneficiarios del programa PITEX son:

1. Las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, y
2. Las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía, mismas que podrán suscribir programas en los términos del Decreto para proyectos específicos de exportación cuyas mercancías se exporten totalmente.

El programa de derecho a sus titulares a importar temporalmente lo siguiente:⁸¹

1. Materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación;
2. Contenedores y cajas de trailers;
3. Herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo, y
4. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requisitos para el control de

⁸¹ Artículo 5. Decreto PITEX.

calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para desarrollo administrativo de la empresa, este último cuando se trate de instalaciones de nuevas plantas industriales.

Los bienes señalados que se importen temporalmente en términos del Decreto, podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en la Ley Aduanera.

El artículo 5 señala, que quienes importen temporalmente las mercancías señaladas en las dos primeras fracciones, pagarán el impuesto general de importación, cuando la mercancía sea:

1. Posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá;
2. Utilizada como material en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá,
3. Sustituida por una mercancía idéntica o similar utilizada como materia en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá. Para el pago del impuesto general de importación, se podrá aplicar el arancel establecido en los programas de Promoción Sectorial, siempre que el importador cuente con autorización para operar dichos programas y cumpla con lo previsto en el decreto correspondiente.

Cuando una persona con programa importe temporalmente mercancías y efectúe ella misma su exportación o retorno, en los términos del artículo 5ª, tendrá derecho a la exención del impuesto general de exportación, por los montos establecidos en el artículo 5B del Decreto.

No se pagará el impuesto general de importación, establecido en el artículo 5ª, por las importaciones temporales de mercancías señaladas en la fracción I del artículo 5 del Decreto, originarias, de conformidad con el TLCAN; de las establecidas en la fracción II del artículo 5 del Decreto de las señaladas en la fracción I del artículo 5 del Decreto, de países no miembros del TLCAN, que se incorporen a los bienes a que se refiere el apéndice 6B de dicho Tratado, que se exporten a los Estados Unidos de América, siempre que se cuente con autorización emitida por la Secretaría de Economía; de las mercancías que se exporten o retomen a los países miembros del TLCAN en la misma condición que se hayan exportado; de las procedentes de los Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración, y posteriormente se exporten o retomen a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del TLCAN; y de las demás mercancías señaladas en el artículo 5C del Decreto.

Las empresas que cuenten con un programa podrán transferir las mercancías que hubieren importado temporalmente, a otras empresas con programa o a empresas maquiladoras que vayan

a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de dichas mercancías, difiriendo el pago del impuesto general de importación siempre que cumplan con lo que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

La autorización del programa incluirá lo siguiente:

1. Campo de aplicación y vigencia del programa;
2. Las mercancías de exportación e importación temporal, objeto del programa;
3. Los plazos de permanencia en el país de los bienes importados temporalmente;
4. Compromisos y obligaciones;

La vigencia de los programas es indefinida, siempre que el titular cumpla con los requisitos establecidos en el Decreto.

La Secretaría de Economía podrá autorizar que empresas que operen bajo el amparo del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación en vigor, se acojan al presente Decreto para plantas o proyectos distintos de los que se encuentren registrados bajo dicho régimen o previa renuncia expresa de la empresa a los beneficios de aquel Decreto, siempre que se cumplan con los requisitos correspondientes.

Los titulares de programas PITEC, deberán informar anualmente a la Secretaría de Economía de las operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del programa a más tardar el último día del mes de abril, conforme al instructivo que para el efecto se establezca, de lo contrario su programa se suspenderá. En caso de que para el último día hábil del mes de julio la empresa no haya presentado dicho informe, la Secretaría iniciará el procedimiento de cancelación del programa.

El programa PITEC brinda a sus titulares la posibilidad de importar temporalmente, es decir, libre de impuestos a la importación y del IVA, diversos bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación.

Los titulares de programas PITEC que cumplan con los compromisos de exportación podrán solicitar la autorización de nuevas importaciones temporales de bienes incluidos en cualesquiera de las categorías citadas al amparo de los mismos.

El 18 de mayo de 1998 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer el formato de solicitud del programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación y

los instrumentos que acreditan su expedición, en el cual se establece la incorporación del Programa al Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX).

Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías (Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 2001).

El presente Acuerdo tiene por objeto eliminar la evasión fiscal y el daño a la planta productiva, así como evitar la competencia desleal en el mercado nacional, ya que muchas empresas importan al amparo del PITEX y del Programa de Registro de la Industria Maquiladora de Exportación, mercancías tales como manteca de cerdo, alcohol etílico, frijol y artículos de pedrería, sin que se retomen al extranjero, desvirtuando las finalidades de los programas antes citados y lesionando gravemente la industria nacional.

Asimismo, reconoce la necesidad de implementar mecanismos de control más estrictos sobre bienes fungibles de fácil sustitución como la carne, las pastas de pollo y pavo, la leche en polvo, algunas variedades de café, el azúcar, la fructuosa y el triplay, a fin de permitir el desarrollo de sus respectivas industrias.

Por tal razón se emite el presente Decreto, conformado de nueve artículos en donde se establece lo siguiente:

- Se aplica sólo a los programas de importación temporal para producir artículos de exportación y al registro de la industria maquiladora de exportación.
- Se excluyen de ser importadas bajo los programas mencionados, las siguientes mercancías: grasa de cerdo, grasas, aceites, animales; alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico o igual al 80% vol; aguardientes desnaturalizados de cualquier graduación; bebidas alcohólicas y artículos de pedrería. (artículo 2°).
- Se sujeta al cumplimiento de requisitos especiales la importación de ciertas mercancías tales como azúcar, leche en polvo o en pastillas, huevo fresco incluso fértil etcétera (artículo 3).
- Cumplidos los requisitos especiales establecidos en el artículo 4 del Acuerdo, la Secretaría de Economía emitirá la autorización de importación correspondiente previa opinión técnica de la Dirección General de Política de Comercio Interior y Abasto de la Secretaría. Si se trata de las mercancías de la fracción III de dicho artículo, se requerirá opinión de la Dirección General de Industrias de la misma Secretaría.

- La autorización tendrá una vigencia trimestral. El plazo máximo de permanencia en el país de las mercancías será de tres meses, contados a partir de la fecha de importación, plazo que podrá ampliarse sólo cuando el proceso productivo del solicitante así lo requiera. (artículos 6 y 8).

3.5.1.2.- Decreto para el fomento y operación de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) (DOF del 11 de abril de 1997).

Este decreto tiene como antecedente el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de mayo de 1990. La modificación de este programa se llevó a cabo porque se consideró necesario actualizar y ampliar el régimen del decreto de ECEX, para que sus beneficios alcancen a las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo.

Los beneficiarios de este programa son las empresas que se dediquen a la comercialización de productos en el exterior y que obtengan su registro ECEX en cualquiera de las siguientes modalidades:

1. *Consolidadora de exportación.* La persona moral constituida conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que tenga como actividad preponderante la integración y consolidación de mercancías para su exportación, que cuente con un capital social suscrito y pagado mínimo de 2,000,000 de pesos y que realice exportaciones de mercancías de cuando menos cinco empresas productoras.
2. *Promotora de exportación.* La persona moral que tenga como actividad preponderante la comercialización de mercancías en los mercados internacionales, que cuente con un capital social suscrito y pagado mínimo de 200,000 pesos y que realice exportaciones de mercancías de cuando menos tres empresas productoras.

El registro de empresa de comercio exterior tiene una vigencia indefinida siempre que su titular cumpla con los requisitos y compromisos suscritos.

Beneficios.

El registro ECEX brinda a sus titulares los siguientes beneficios:

- Obtener la constancia de Empresa Altamente Exportadora.
- Autorización, en su caso, de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).
- La totalidad de las mercancías adquiridas por la ECEX en el país y que se destinen a la exportación, podrán gozar del beneficio de la tasa 0% de IVA.
- Descuento del 50% en los productos y servicios no financieros de BANCOMEXT.

Adicionalmente a lo anterior, BANCOMEXT ha establecido un Programa de Apoyo Financiero que contempla los siguientes beneficios para las empresas consolidadoras:

- Prestar servicio como banca de primer piso, otorgar créditos conforme a los productos financieros vigentes y apoyar su participación en ferias y misiones organizadas por dicha institución.
- Asistencia y apoyo financiero por parte de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Este beneficio se otorgará tanto a las empresas ECEX como a sus proveedores.

Requisitos.

El artículo 7 del Decreto ECEX establece que la Secretaría de Economía otorgará el registro de Empresa de Comercio Exterior Consolidadora de Exportación a las sociedades mercantiles que cumplan, satisfacción de la propia Secretaría, los requisitos siguientes:

- I. Estar constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles;
- II. Contar con un capital social mínimo suscrito pagado de dos millones de pesos;
- III. Comprender, dentro de su objeto social:
 - a) La integración y consolidación, de manera preponderante, de exportaciones;
 - b) La prestación de servicios integrales para apoyar a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior;
 - c) La capacitación a empresas productoras pequeñas y medianas en el diseño, desarrollo y adecuación de sus productos conforme a la demanda del mercado internacional, y
 - d) La prestación de servicios complementarios a la comercialización.

Al solicitar su registro, bastará que realicen las actividades de los incisos a) y b) anteriores, en cuyo caso deberán incluir en el programa a que se refiere el artículo 9, los mecanismos

y condiciones conforme a los cuales se comprometan a efectuar las actividades de los incisos c) y d) de esta fracción;

- IV. Realizar exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos cinco empresas productoras nacionales;
- V. Exhibir copia de la declaración anual de impuestos de los últimos tres ejercicios fiscales, y
- VI. Presentar el programa a que se refiere el artículo 9.

Obligaciones.

Una vez obtenido su registro, los titulares deberán cumplir con los siguientes compromisos:

1. Llevar un control de inventarios conforme a lo previsto en la Ley Aduanera.
2. Conservar en todo momento un capital social no menor al acreditado en el momento de su registro.
3. Realizar exportaciones anuales facturadas por cuenta propia de mercancías no petroleras, a más tardar en el primer año fiscal regular siguiente a la fecha de su registro, por un importe mínimo de doscientos mil dólares de los Estados Unidos de América para las modalidades de promotora y consolidadora de exportación, respectivamente, y
4. Presentar a la Secretaría de Economía un reporte en medios magnéticos de las operaciones realizadas al amparo del programa a que se refiere el artículo 9°. Durante el año inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de abril, del cual se deberá entregar copia a la administración local de auditoría fiscal que corresponda.

Evaluación del Programa.

El PPICE realiza un estudio sobre la ineficacia de las empresas de comercio exterior, y se afirma que la mayor parte de los productores nacionales carecen de los recursos y la experiencia necesarios para exportar por ellos mismos.

La figura de empresa de comercio exterior (ECEX) fue creada en nuestro país en 1986 y modificada en 1990. Una ECEX debería cumplir una amplia gama de funciones, compartir gastos de comercialización (investigación de mercado, publicidad, transporte, seguros, financiamiento, etcétera), consolidar oferta exportable para generar una mayor capacidad de respuesta a órdenes de compra; desarrollar marcas propias, etcétera.

Los objetivos antes descritos no se han alcanzado a cabalidad. Actualmente existen 128 empresas de comercio exterior registradas, a través de las cuales se canaliza apenas el 2% de las exportaciones no petroleras. La gran mayoría de estas empresas se dedican a comercializar productos de las grandes empresas industriales y no contribuyen al propósito de consolidar la oferta de los pequeños exportadores, ya que no cuentan con la infraestructura y el capital necesarios para ofrecer servicios con valor agregado.

La experiencia internacional muestra que para que las actividades de las empresas comercializadoras adquieran la amplitud necesaria deben contar con apoyos y esquemas de financiamiento diseñados especialmente para sus actividades, para el desarrollo de sus proveedores y para complementar los recursos tecnológicos, administrativos y financieros de los exportadores micro, pequeños y medianos.

Por ello, es necesario y urgente reformar el programa de Empresas de Comercio Exterior, a fin de convertir a esas empresas en detonadores del desarrollo de los exportadores pequeños, así como consolidar las exportaciones efectuadas por empresas con poca experiencia en los mercados internacionales.

3.5.1.3.- Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) (DOF, 3 de mayo de 1990).

El Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones de productos mexicanos destinados a apoyar su operación mediante facilidades administrativas y fiscales.

La Secretaría de Economía será la encargada de concertar los apoyos y facilidades que las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos de los estados otorguen a las empresas altamente exportadoras.

Se entiende por empresa ALTEX, a las personas productoras de mercancías no petroleras de exportación que participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales.

Los beneficiarios del programa ALTEX son los siguientes:

1. Las personas físicas o morales establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras que demuestren exportaciones directas por un valor de dos millones de dólares o equivalentes al 40 % de sus ventas totales, en el periodo de un año.
2. Las personas físicas o morales establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras que demuestren exportaciones indirectas anuales equivalentes al 50% de sus ventas totales.
3. Las empresas de comercio exterior (ECEX); con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía.

Beneficios.

El programa ALTEX brinda a sus titulares los siguientes beneficios:

- Devoluciones de saldos a favor del IVA, cuando obtengan saldo a favor en sus declaraciones provisionales;
- Acceso gratuito al Sistema de Información Comercial administrado por la Secretaría de Economía;
- Exención del requisito de segunda revisión de las mercancías de exportación en la aduana de salida cuando éstas hayan sido previamente despachadas en una aduana interior;
- Facultad para nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos;

Para gozar de dichos beneficios, los usuarios de este programa deberán presentar, ante las dependencias de la administración pública federal correspondientes, una copia de la constancia ALTEX (documento que acredita a los titulares de este programa) tiene una vigencia indefinida siempre que su titular cumpla con los requisitos y compromisos previstos.

Requisitos.

La Secretaría de Economía, registrará como empresa altamente exportadora y expedirá la constancia correspondiente a las empresas que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Las empresas exportadoras directas deberán demostrar exportaciones por valor mínimo anual de 2 millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales;
- II. Las empresas exportadoras indirectas deberán demostrar ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales.
- III. Las empresas de comercio exterior deberán demostrar que cuentan con registro expedido por la Secretaría de Economía, que las acredite como tales.

- IV. Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione la Secretaría de Economía, el cual contendrá la descripción de su programa de comercio exterior.

Obligaciones.

A fin de gozar de los beneficios del programa ALTEX, sus usuarios deben:

- Demostrar que cumplen con los requisitos mínimos de exportación, y
- Presentar oportuna y puntualmente su reporte anual de operaciones de comercio exterior.
- Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione la Secretaría de Economía.
- Los titulares de Constancias ALTEX están obligados a presentar, a más tardar el último día hábil del mes de abril de cada año, un reporte de las operaciones de comercio exterior realizadas durante el año calendario anterior. Este reporte debe presentarse conforme al formato establecido por la Secretaría de Economía y acompañarse de la documentación comprobatoria necesaria.

3.5.1.4.- Decreto que establece la devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (Draw Back) (DOF, 11 de mayo de 1995).

La Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (Draw Back) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación de mercancías o insumos incorporados a mercancías de exportación; o de mercancías que se retomen al extranjero en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

Los beneficiarios de este programa son las personas morales que realicen exportaciones definitivas de mercancías. Mismas que podrán obtener el impuesto general de importación pagado por:

1. Insumos originarios de conformidad con el TLCAN, que sean incorporados a bienes exportados a los Estados Unidos de América ó Canadá.
2. Insumos que sean incorporados a bienes exportados a países distintos a los Estados Unidos de América ó Canadá.
3. Mercancías que hayan sido exportadas a los Estados Unidos de América ó Canadá en las misma condición en que se hayan importado.

4. Mercancías procedentes de Estados Unidos de América ó de Canadá, que únicamente hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración y sean posteriormente exportadas a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del TLCAN.

Las personas que realicen exportaciones definitivas de bienes los Estados Unidos ó Canadá, en los que se hayan incorporado insumos no originarios conforme al TLCAN, importados definitivamente, podrán obtener la devolución del impuesto general de importación, por los montos que establece el artículo 3A del Decreto.

Beneficios.

Este programa brinda a sus beneficiarios la posibilidad de recuperar el impuesto general de importación pagado por los bienes que se incorporan a mercancías de exportación o por las mercancías que se retoman en el mismo estado ó que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

El monto del impuesto general de exportación que se devolverá al exportador, será el que corresponda en los términos del Decreto, que se determinará considerando el valor de las mercancías o insumos incorporados al producto exportado, determinado en moneda extranjera aplicando el tipo de cambio en los términos del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se autorice la devolución.

Para los bienes que incorporen insumos no originarios conforme al TLCAN a que se refiere al artículo 3A del Decreto, el monto del impuesto general de importación que se devolverá al exportador, será el que se determine en los términos de dicho artículo.

Requisitos.

1. Para obtener la devolución los exportadores deberán.
 - Presentar la solicitud en los formatos correspondientes, ante la Secretaría de Economía;
2. Anexar a la solicitud:
 - Pedimento que ampare la exportación definitiva de los insumos o mercancías, que cumpla con los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.
 - Pedimento que ampare la exportación de las mercancías que cumpla con los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

- Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3 fracción I del Decreto, certificado de origen del TLCAN que ampare dichos insumos o mercancías;
- Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3A del Decreto, la documentación que compruebe el monto del impuesto pagado por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o de Canadá, de los bienes exportados, en los términos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas generales.
- Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3C del Decreto, el documento que contenga la proporción en que dichos insumos o mercancías fueron exportados a países distintos de los Estados Unidos de América o de Canadá.

La solicitud deberá presentarse dentro de los noventa días hábiles siguientes al día en que se haya realizado la exportación y dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su importación.

La Secretaría de Economía, dictaminará la solicitud en un plazo de diez días hábiles, a partir de su recepción. Cuando proceda la devolución del impuesto, se remitirá la resolución a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta ponga a disposición del contribuyente el importe de la devolución. Cuando no proceda, la Secretaría comunicará al interesado en un plazo de diez días hábiles a partir de la recepción de la solicitud, una resolución fundada y motivada.

3.5.1.5.- Decreto para el fomento de ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX) (DOF, 11 de abril de 1997).

Tiene como antecedente el Decreto para el fomento de Exposiciones y ferias para la promoción de Exportaciones (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1991). Su objetivo es el fomento de la realización de ferias en el país que promuevan las exportaciones de mercancías mexicanas a los mercados internacionales y conformar una planta industrial competitiva a nivel internacional. Entendiendo por feria un acto de realización periódica en el que diversos expositores exhiben u ofrecen uno o más productos o servicios con la finalidad de fomentar sus relaciones comerciales internacionales y atraer a posibles compradores del exterior.

Beneficios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que BANCOMEXT otorgue apoyos financieros a los organizadores de ferias que hayan obtenido el Certificado de Ferias Mexicanas de Exportación, bajo un programa que contemple lo siguiente:

- I. Prestarles el servicio de banca de primer piso;
- II. Otorgarles créditos conforme a los productos financieros vigentes;
- III. Promover sus eventos a nivel internacional, y
- IV. Apoyar la participación de compradores profesionales de otros países, en las ferias que se organicen.

Requisitos.

La Secretaría de Economía emitirá un certificado de Ferias Mexicanas de Exportación a:

1. Los organizadores de ferias cuando cumplan, entre otras cosas, con lo siguiente:
 - a) Tengan como objetivo fundamental promover las exportaciones no petroleras;
 - b) Cuenten con personal que tenga una experiencia comprobada en la realización de ferias internacionales de por lo menos tres años, o bien contraten los servicios de empresas especializadas en la materia, que reúna esta característica;
 - c) Comprueben que han realizado por lo menos en tres ocasiones la feria para la cual soliciten el Certificado de Ferias Mexicanas de Exportación, propongan la periodicidad y duración conforme a las cuales la organizarán en lo sucesivo;
 - d) Se comprometan a organizar la feria por lo menos tres veces ininterrumpidamente conforme a la periodicidad y duración que hubiesen propuesto;
 - e) Comprueben que la feria se llevará al cabo en instalaciones apropiadas para la exhibición de los productos;
 - f) Se comprometan a destinar a la organización de la feria para la cual soliciten dicho Certificado, una inversión mínima de un millón doscientos mil pesos, y
 - g) Garanticen la participación en la feria de por lo menos cien empresas expositoras de productos elaborados en México y de un número igual de compradores extranjeros especializados. Satisfecho lo anterior, podrán participar también empresas expositoras de productos extranjeros, siempre que su número no rebase el equivalente al treinta por ciento de los expositores de productos nacionales.
2. Constructores, que presenten un proyecto viable para la edificación de un recinto para la realización de una feria, el cual deberá especificar sus características de infraestructura y de servicios, así como la fecha límite para concluir la obra.

Los titulares del certificado contarán con apoyos financieros y las facilidades administrativas y de promoción que las entidades y dependencias de la administración pública federal establezcan en el ámbito de su competencia.

3.5.1.6.- Programas de promoción sectorial (PROSEC) (DOF; 31 de diciembre de 2000).

Los programas de promoción sectorial son instrumentos que permiten a las personas morales productoras de determinadas mercancías, importar con arancel *ad-valorem* preferencial, distintos bienes empleados en la elaboración de productos específicos, no importando su destino (exportación o mercado nacional).

Beneficiados.

Son los productores que cuenten con autorización para operar en alguno de los programas indicados en el artículo 3 del Decreto.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto, se entiende por productores las personas morales establecidas en el país productoras de bienes, que operen al amparo del presente Decreto.

Beneficios.

Las personas morales que fabriquen, las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, podrán importar con arancel *ad valorem* preferencial, especificado en el artículo 5 del mencionado Decreto, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de las mercancías señaladas.

De acuerdo al artículo 3, los programas de promoción sectorial que se establecen son los siguientes:

- I. De la Industria Eléctrica;
- II. De la Industria Electrónica;
- III. De la Industria del Mueble;
- IV. De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos;
- V. De la Industria del Calzado;
- VI. De la Industria Minera y Metalúrgica;
- VII. De la Industria de Bienes de Capital;

- VIII. De la Industria Fotográfica;
- IX. De la Industria de Maquinaria Agrícola;
- X. De las Industrias Diversas;
- XI. De la Industria Química;
- XII. De la Industria de Manufacturas del Caucho y plástico;
- XIII. De la Industria Siderúrgica;
- XIV. De la Industria de Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico;
- XV. De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz y de Auto partes;
- XVI. De la Industria del Papel y Cartón;
- XVII. De la Industria de la Madera;
- XVIII. De la Industria del Cuero y Pieles;
- XIX. De la Industria Automotriz y de Autopartes;
- XX. De la Industria Textil y de la Confección;
- XXI. De la Industria de Chocolotes, Dulces y Similares, y
- XXII. De la Industria del Café.

Los programas lo clasifican en dos:

- Productor directo, a la persona moral que manufactura las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, a partir, entre otros, de los bienes mencionados en el artículo 5 del mismo, según corresponda al sector;
- Productor indirecto, a la persona moral que somete a un proceso industrial los bienes a que se refiere el artículo 5 del Decreto, transformándolos en bienes distintos, para proveerlos a los productores directos, para los sectores que corresponda.

Obligaciones.

Los productores deberán presentar un informe anual a la Secretaría de Economía de sus operaciones realizadas al amparo del programa correspondiente al ejercicio inmediato anterior a más tardar el último día hábil del mes de abril, conforme al formato y requisitos que al efecto establezca la Secretaría.

Cuando la empresa no presente el informe dentro del plazo establecido, su programa perderá temporalmente su vigencia. En caso de que para el último día hábil del mes de junio la empresa no haya presentado dicho informe el programa perderá definitivamente su vigencia.

La presentación de este informe no exime a los productores de la obligación de utilizar el sistema informático de control de sus inventarios registrado en contabilidad, que cumpla los requisitos que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Economía por sí o por solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cancelará la autorización del programa respectivo, cuando el productor:

- I. Incumpla con lo dispuesto en el Decreto o demás disposiciones que de él deriven;
- II. Deje de cumplir con las condiciones conforme a las cuales se otorgó la inscripción a los términos establecidos en el programa que les hubiere sido aprobado, o
- III. Cuando no presente tres o más declaraciones de pagos provisionales o la declaración del ejercicio fiscal de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo e Impuesto al Valor Agregado, o bien, cambie de domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o no se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales.

Los bienes importados al amparo de el Decreto no podrán ser destinados a propósitos distintos de los señalados en el artículo 4, pues de lo contrario el productor deberá pagar el impuesto general de importación correspondiente con actualizaciones y recargos.

Tampoco podrán ser enajenados ni cedidos a ninguna otra persona, salvo que ésta opere al amparo del Decreto, se cumpla con las disposiciones contenidas en la Ley Aduanera y con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y siempre que el enajenante cuente con un programa autorizado y cumpla con lo dispuesto en el Decreto.

Requisitos.

Para obtener autorización del programa los productores deberán:

- Presentar solicitud ante la Secretaría de Economía, y
- Adjuntar copia del aviso de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

La Secretaría de Economía antes de emitir la resolución para la autorización de un programa solicitará opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la procedencia de otorgar dicha autorización a efectos de constatar que la empresa está al corriente de sus

obligaciones fiscales, así como si ésta se encuentra sujeta al procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal.

La Secretaría de Economía emitirá la resolución correspondiente en un plazo máximo de 20 días hábiles; asimismo, comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las autorizaciones de registro en un plazo máximo de 3 días hábiles a partir de la fecha de autorización. Concluido el primero de los plazos sin que se emita resolución, se entenderá que se aprueba la solicitud respectiva, debiendo la Secretaría ya señalada expedir constancia escrita a petición del solicitante, en un plazo no mayor a 3 días hábiles de presentada dicha petición.

La Secretaría de Economía no autorizará un programa a un productor que sea parte relacionada de otro productor que con anterioridad hubiera obtenido la autorización de un programa del mismo sector y que le hubiera sido cancelado en los términos del artículo 9 del Decreto.

La vigencia de los programas será anual y se renovará automáticamente, una vez que los productores presenten el informe anual de las operaciones realizadas al amparo del programa, a que se refiere el artículo 8 del Decreto.

Relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De acuerdo con el artículo 303 de el TLCAN "ninguna de las partes podrá reembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de los aranceles aduaneros adecuados, en relación con un bien importado a su territorio..." . Este artículo entró en vigor, de acuerdo con el anexo 3037, sección B, del propio TLCAN, el 1 de enero de 2001, por lo cual el gobierno mexicano ha tenido que hacer una serie de reformas a la legislación de la materia y a los programas de diferimiento y devolución de impuestos.

El precepto en comento tiene como objetivo principal que algún país parte del Tratado sea utilizado por un país que no es parte de éste, para introducir sus mercancías o insumos "no originarios" en la región evadiendo los aranceles que estos países tienen establecidos para terceros países.

Una de las acciones emprendidas por el gobierno, a través de la Secretaría de Economía, para acatar esta disposición ha sido la publicación de los PROSEC (Programas de Promoción

Sectorial), con lo cual se pretende continuar con las ventajas de importación temporal que hasta antes de la entrada en vigor del artículo 303 venían gozando los exportadores mexicanos.

A través de estos programas se reduce en la práctica el monto de los aranceles establecidos a la importaciones de insumos y maquinaria, provenientes de países no miembros, sean exportadores o no, siempre y cuando esas importaciones se destinen en forma directa a la producción de los sectores comprendidos en los PROSEC. Lo que en realidad se hace con estos programas es reducir el monto de los aranceles que se establecen en la TGI para igualar el arancel que imponen a las mercancías provenientes de terceros países los otros dos miembros del TLCAN, para que de esta forma el producto nacional pueda seguir siendo competitivo con respecto a los de nuestros socios comerciales.

CAPÍTULO CUATRO

4.- LAS PRÁCTICAS DESLEALES EN EL COMERCIO EXTERIOR Y SUS MECANISMOS DE SOLUCIÓN EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

4.1.- LAS PRÁCTICAS DESLEALES.

Son prácticas comerciales que afectan el sano desarrollo del comercio internacional haciendo especial énfasis en el *dumping* o discriminación de precios, por ser práctica de la cual deriva la aplicación de medidas como los derechos *antidumping* y las cuotas compensatorias, dicha descripción tiene por finalidad delimitar el marco conceptual a las prácticas desleales de comercio y de los elementos legales en cuyo entorno se dan estas.

La Ronda Uruguay de GATT de 1994 significó la concurrencia de ciento veintitrés países con el propósito de establecer de forma permanente la Organización Mundial del Comercio, que unificara sus respectivas legislaciones, (que hasta entonces venían regulando el comercio exterior de forma independiente con base en el acuerdo provisional del GATT de 48) en un solo sistema normativo de comercio internacional que hiciera más disciplinas, libres y sin discriminaciones las relaciones comerciales entre los países participantes a partir del compromiso de observar un comportamiento objetivo en el trato a los productores nacional y extranjero que compiten en su mercado interno, a través de la manifestación de voluntad no discriminatoria, mediante la cual se de un trato desigual a los productos de importación respecto de los nacionales. así como no establecer condiciones de venta preferentes a la producción nacional y restrictivas a los productos extranjeros.

La finalidad del Principio de no discriminación del comercio es evitar, tratos inequitativos que produzcan mayores beneficios para unos productos de otros de distinto origen, cuando concurren en igualdad de condiciones al mercado interno de un país. En el caso de la no discriminación, se busca que los países adopten la lealtad como un principio rector de su política económica exterior, con el fin de que cada Estado cumpla fielmente con exactitud, rectitud e integridad las obligaciones y compromisos por él contraídos, mediante la instrumentación legal bipartita del principio de no discriminación como:

- El principio General de Nación más Favorecida según el cual cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad que se conceda por un país miembro de la Organización Mundial de Comercio a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e

incondicionalmente a todo productor similar originario de los territorios de los demás países miembros y;

- El principio de Trato Nacional de los Productos, el cual obliga a los países a no establecer impuestos, cargos interiores, así como leyes reglamentarias o proscipciones que afecten la oferta, venta o compra, transporte, distribución o el uso de productos extranjeros en el mercado interior, es decir, que no se dé un trato menos justo a los productores extranjeros que el que se da a los productos similares de origen nacional.

Mediante los principios enunciados se busca erradicar la discriminación entre los socios comerciales miembros de la Organización Mundial de Comercio y entre las mercancías importadas y las de producción nacional, a fin de que cada país se pueda beneficiar de las ventajas que otorga el intercambio comercial a nivel internacional.

Si bien es cierto se reciben beneficios para una economía la apertura de sus mercados a la libre competencia de los productos nacionales y extranjeros, existe el inconveniente derivado de la obligación que tiene cada Estado de consolidar sus aranceles como condición para obtener su ingreso a la Organización Mundial de Comercio, pues al estar comprometido a no elevar dichos instrumentos sino a través de negociaciones con los demás países miembros, se corre el riesgo de sufrir una afectación en la producción nacional, al ser objeto del ejercicio de una práctica desleal al comercio por parte de otro país respecto de la economía nacional.

La apertura de una economía en el libre intercambio comercial a nivel internacional amplia las posibilidades de acceso de los productores extranjeros a su mercado interno cuando estos indebidamente buscan acaparar el referido mercado y obtener mayores beneficios que de los que por sí mismo otorga el acceso al mercado interno de otro país, ejercen una acto desleal que quebranta los compromisos de confianza y lealtad adquiridos dentro del marco normativo de la Organización Mundial de Comercio o de sus códigos de conducta, es decir incurren en una practica desleal de comercio internacional, que es el despliegue de actividades tendientes a la introducción en el mercado exterior, de mercancías en condiciones discriminatorias a fin de obtener indebidamente mayores beneficios del intercambio comercial con otro país y en detrimento de los productores de bienes similares o idénticos del país importador.

Hay varias formas mediante las cuales se puede ejercer una práctica desleal de comercio internacional, entre éstas se encuentran: la subfacturación o subvaloración de mercancías, las marcas paralelas, los fraudes en certificaciones de origen, el robo, el contrabando, el robo de marca, la devaluación de las monedas, el *dumping* o discriminación de precios, las subvenciones,

sin embargo el marco normativo de la Organización Mundial de Comercio sólo da un tratamiento como tales a las dos últimas mencionadas, lo que también sucede en el sistema *antidumping* mexicano, basado en los acuerdos de tal organización, y la regulación de las demás es materia de cada legislación nacional.

En nuestro país las prácticas desleales se regulan con las siguientes normas jurídicas:

- * * Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- * Ley de Comercio Exterior.
- * Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.
- * Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre subvenciones y derechos compensatorios de la Organización Mundial de Comercio.
- * Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- * Reglas de procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio.
- * Código de conducta para panelistas.
- * Acuerdo por el que se establecen reglas de origen a mercancías con cuotas compensatorias*.⁸²

Las prácticas desleales reguladas en el ya enunciado marco normativo son: el *dumping* y las subvenciones. Para determinar la existencia de una práctica desleal, debe efectuarse una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley de Comercio Exterior, su reglamento y los ordenamientos internacionales anteriormente señalados, identificar tres elementos para cada una de las prácticas; para el *dumping* (discriminación de precios, daño o amenaza de daño a la producción nacional y la relación causal), para las subvenciones (subsidios, daño o amenaza de daño a la producción nacional y su relación causal), identificada ésta o éstas se aplicará una cuota compensatoria a los importadores que introduzcan al país las mercancías investigadas.

El artículo 29 de la Ley de Comercio exterior dispone que la prueba del daño o amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías exista reciprocidad, cuando no exista esa reciprocidad, la Secretaría de Economía podrá imponer las cuotas compensatorias sin necesidad de probar que las prácticas desleales causan o amenazan causar daño a la producción nacional, de que se trate deben ser signatarios del Acuerdo *Antidumping* o bien deben firmar acuerdos con México para que exista reciprocidad.

⁸² WITKER, Jorge. Régimen jurídico de comercio exterior. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002. p. 434.

Recientemente la mayor parte de los países con los cuales comercializamos son signatarios del Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio.

4.1.1.-EL DUMPING.

El Profesor Jorge Witker "considera que las prácticas desleales de comercio internacional existen desde antes de que se forjara el término con que se les identifica, pues aunque a Jacob Viner se atribuye la paternidad del término "*dumping*", el uso de mecanismos artificiosos para acaparar los mercados, ya era objeto de estudio para Adam Smith, quien ya se pronunciaba en contra de las subvenciones otorgadas por las asociaciones de productores sobre sus exportaciones".⁸³

Legislativamente el primer antecedente de esta práctica corresponde a la Ley *Antidumping* de los Estados Unidos de 1921, (reformada en 1924, 1979 y 1984) en la cual se considera al *Dumping*, como el acto de vender en ese país, o en cualquier otra parte, alguna clase o especie de mercancías a menos de su valor justo, el segundo antecedente del *dumping*, y quizás el más significativo, lo constituye el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1948 (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que gracias a la instrumentación de un sistema *antidumping*, más de ciento veinte países en el mundo que se han adherido a dicho acuerdo ya cuentan en sus legislaciones con mecanismos para contrarrestar los efectos de estas prácticas.

El ingreso de México al ámbito económico internacional es a partir de su ingreso al GATT a partir de 1986, pero pese a esto nuestro país es uno de los cuales ha aprobado su adhesión al Código *Antidumping* de la OMC, por lo que ese ordenamiento es el antecedente inmediato de nuestro sistema *antidumping*, adoptado por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

El *dumping* es una práctica desleal que ejecutan las empresas, consistente en introducir mercancías originarias o procedentes de cualquier país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal (precio exwork-fábrica) y que daña o amenaza dañar a los productores nacionales de artículos idénticos o similares.

⁸³ WITKER, Jorge. La defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. Ed. Porrúa, México 1987, p. 19.

En principio, debemos mencionar que el artículo VI del GATT de 1947 y ahora de 1994, defiende a la producción nacional de las prácticas desleales calificadas como *dumping* literalmente establece:

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

Por su parte, el artículo II del acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT (Acuerdo *Antidumping*) señala:

2.1 A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de *dumping*, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor 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.

Como podemos observar, el Código va más allá del GATT al incorporar requisitos nuevos a la configuración del *dumping*, tales como el "precio comparable", las "operaciones comerciales normales" y la comparación con un "producto similar".

"La ley de Comercio Exterior no utiliza el término *dumping*, sino se limita a describir esta práctica desleal como importaciones en condiciones de discriminación de precios; no obstante, el término *dumping* ha sido adoptado en propiamente todas las lenguas para significar la importación de un producto a un precio menor que el prevaleciente en el mismo tiempo y bajo idénticas condiciones, en el país de origen."⁶⁴

Gramaticalmente el término "*dumping*" proviene del gerundio del verbo en inglés *to dump* que significa verter, arrojar, tirar o vender al extranjero a un precio más barato que en mercado nacional.

⁶⁴WITKER, Jorge. Régimen jurídico de comercio exterior, *op.cit.* p.435.

El Código *Antidumping* del GATT (hoy OMC) considera al *dumping* como, la introducción de los artículos de un país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal y agrega es condenable cuando causa amenaza o daño a la producción nacional.

En el derecho mexicano, el segundo capítulo del título V de la Ley de Comercio Exterior, integrado con siete artículos, establece las normas generales sobre *dumping*, tales como su definición, el cálculo del monto de la discriminación de precios, las bases para hacer comparables el precio de exportación a México y el precio de una mercancía idéntica o similar al mercado interno del país de origen, y las bases especiales para el caso de importaciones originarias de países con economía centralmente planificada (en la actualidad sólo China y Cuba).

Para que se realice una práctica desleal de *dumping*, deben concurrir simultáneamente tres elementos:

- a) discriminación de precios,
- b) daño o amenaza de daño y;
- c) relación causal.⁸⁵

4.1.1.1.-DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS.

La discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal: es decir al precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.

Sin embargo cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o cuando tales ventas no permitan una comparación válida se considerará como valor normal, en orden sucesivo, por lo que considero necesario hacer una distinción entre precio comparable y valor reconstruido, siendo la siguiente:

1. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar en el país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio podrá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo

⁸⁵ WTKER, Jorge, Régimen jurídico de comercio exterior , *op.cit.* p 437

II. El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

“Tratándose de *dumping* indirecto, esto es, cuando se exporten mercancías a un mercado exterior, no desde su país de origen de las mercancías, sino desde un tercer país, el valor a comparar será el de los productos del país exportador y sólo en caso de que en él no exista el producto de que se trate, se tomara el valor del producto en el país de origen de las mercancías.”⁸⁶

Por lo antes expuesto es necesario señalar que se entiende por :

4.1.1.1.1.- PRODUCTO IDÉNTICO SIMILAR.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 2 del Código *Antidumping* y 37 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior son:

- Mercancías idénticas aquellos productos que son iguales en todos sus aspectos al producto investigado.
- Productos similares aquellos que aún y cuando no sean iguales en todos los aspectos, tienen características y composición semejante, que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

4.1.1.1.2.- OPERACIONES COMERCIALES NORMALES.

Se entiende aquellas negociaciones relativas al intercambio de productos, realizadas entre compradores y vendedores independientes, habitualmente o dentro de un período representativo que reflejan las condiciones del mercado en el país de origen. Como regla general nunca se tomara como referencia un período representativo de crisis económica o pérdidas (Artículo 32, Ley Comercio Exterior).

Por otra parte, cuando la mercancía sea exportada a México desde un país intermediario y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia.

⁸⁶ VILLA Beltrán Miguel Angel, Tesis Las Cuotas compensatorias como contribuciones. Facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México . 2002. p 58.

La diferencia entre el valor normal y el precio de exportación relativa a este último precio, constituye el margen de discriminación, el cual será estimado y calculado conforme a los procedimientos establecidos por los artículos 39 y 41 del RLCE.

No resulta fácil decidir la utilización de tal o cual metodología a aplicar a un caso en concreto. Podríamos revisar los más de 250 casos presentados ante la autoridad mexicana en un período de 10 años e identificar qué tipo de metodología se ha utilizado más, en qué sector, etcétera.

Un aspecto de suma trascendencia es la determinación de lo que se debe entender como mercancía idéntica o similar, no obstante lo cual no es tratado por la ley, sino por el artículo 37 de su reglamento.

4.1.1.1.3.- DAÑO O AMENAZA DE DAÑO A LA PRODUCCIÓN NACIONAL.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 40 de la Ley de comercio exterior vigente por producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Esta definición se usa tanto para determinar en que circunstancia puede existir daño o amenaza de daño a la producción nacional, cuando para determinar los casos en que los productores nacionales puedan presentar ante la Secretaría su solicitud para iniciar la investigación correspondiente.

El último capítulo del título sobre prácticas desleales de comercio internacional, trata sobre daño y amenaza de daño a la producción nacional, definiendo ambos conceptos: el daño, como la pérdida o el menoscabo patrimonial a la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate y la amenaza de daño como el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. Igualmente, se considera como daño (debería ser en todo caso como amenaza o daño) el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias en el país. La Ley y el Reglamento de la Ley de Comercio

exterior, establecen las normas para determinación del daño y la amenaza de daño a la producción nacional.

4.1.2.- TIPOS DE DUMPING.

*Doctrinalmente existen distintas clasificaciones del *dumping*, entre las más completas se encuentra la que propone Jacob Viner quien lo clasifica como:

-Esporádico, cuando se utiliza como una forma de liquidar inventarios de productos mediante su venta a precios bajos en el extranjero, aún y cuando no se tiene la intención de afectar a los productores en el país importador.

- Intermitente, cuando se busca capturar un mercado externo o bien cuando se realiza durante determinados períodos o valiéndose de situaciones depresivas en las economías de los países importadores.

- Depredatorio o Directo. Aquel que de forma permanente o directa busca erradicar a los competidores de un producto determinado o impedir el establecimiento de esa rama de producción, a fin de consolidarse monopolicamente y acaparar el mercado.

- Indirecto, el que surge en un tercer país que participa como intermediario entre el mercado productor de la mercancía de que se trate y el mercado afectado.⁸⁷

4.2.- LA SUBVENCIÓN.

*En cuanto a la subvención o subsidio se refiere, estamos ante una práctica desleal efectuada por los gobiernos, consistente en apoyar a productores nacionales que exportan productos a mercados externos, a precios artificiales competitivos que dañan a productores domésticos de bienes idénticos y similares.⁸⁸

Para enfrentar estas prácticas desleales mercantiles, México ha debido actualizar la Ley de Comercio Exterior, su Reglamento y suscribir el Acuerdo de Subvenciones y Derechos Compensatorios de la Organización Mundial de Comercio.

⁸⁷ VILLA Beltrán Miguel Angel. Tesis Las Cuotas compensatorias como contribuciones, *op.cit* pp.58-59.

⁸⁸ WITKER. Jorge. Régimen jurídico de comercio exterior , *op.cit*; p 442.

Para demostrar o comprobar una práctica desleal de subvención se requiere la concurrencia simultánea de:

- a) subvención o subsidio probado.
- b) daño o amenaza de daño y
- c) relación causal.

La ley de Comercio Exterior se refiere a las subvenciones definiéndolas como:

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

4.2.1.- TIPOS DE SUBVENCIONES.

El acuerdo de la Organización Mundial de Comercio diferencia entre varios tipos de subvenciones:

“Específicas.- Son aquéllas que se otorgan a una empresa, rama de la producción o a un grupo de empresas en específico dentro la jurisdicción de la autoridad otorgante, las subvenciones sólo serán objeto a una investigación en aquellos casos en que mediante pruebas positivas se determine claramente que cuentan con este carácter.

Prohibidas. – Son aquéllas que están supeditadas de hecho o de Derecho a los resultados de la exportación que se condicionan a la utilización preferente de productos nacionales sobre de los de importación. Todas las subvenciones prohibidas son específicas.

Recurribles.- Son aquéllas a través de las cuales se causa un daño a la producción Nacional de otro país miembro de la OMC, anulación o menoscabo directo o indirecto o perjuicio grave a los intereses de otro miembro.

No Recurribles.- Son subvenciones no recurribles aquellas que no reúnen las características para ser específicas, o bien, aquellas que siéndolo tienen un acceso explícitamente limitado por la autoridad y/o legislación otorgantes sólo a determinadas empresas, mediante condiciones imparciales que no favorecen a una respecto de otras y aquellas que se otorgan con fines de asistencia a actividades de investigación por empresas o por instituciones de enseñanza superior, regiones desfavorecidas y para la adaptación de las instalaciones inexistentes en las

empresas o de nuevas exigencias ambientales que les sean impuestas por las leyes y que supongan una mayor carga financiera".⁸⁹

4.3.- MEDIDAS DE SALVAGUARDIA.

* Las medidas de salvaguardia regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas, a las producciones nacionales y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales".⁹⁰

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones que causen o amenacen causar un daño serio a la producción nacional y las mencionadas medidas pueden consistir en aranceles específicos o *ad valorem*, permisos previos o cupos máximos.

Para la determinación de las medidas de salvaguardia la Secretaría recabará todos los factores significativos que afecten la situación de la producción nacional de mercancías idénticas, similares, o directamente competitivas

4.4.- CUOTAS COMPENSATORIAS.

Este término ha sido adoptado en nuestro sistema jurídico tanto para el *dumping* como para la subvención, diferenciándose de los esquemas internacionales que establecen *antidumping duty* (derecho *antidumping*) y *countervailing duty* (derecho compensatoria).

DERECHO *ANTIDUMPING* Es "el impedimento que tiene cada país miembro de la OMC para no aumentar indiscriminadamente sus aranceles al comercio exterior podría derivar en un círculo vicioso en el cual los países importadores caerían en un estado de indefensión ante la discriminación de precios cometida por los productores de otros países, de no existir instrumentos legales para contrarrestar los efectos de las principales prácticas que afectan al comercio internacional y la libre competencia en los mercados."⁹¹

⁸⁹ VILLA Beltrán Miguel Angel. Tesis Las Cuotas compensatorias como contribuciones, *op.cit.* pp.61-62.

⁹⁰ WITKER, Jorge, Régimen jurídico de comercio exterior, *op.cit.*, p 443.

⁹¹ VILLA Beltrán Miguel Angel. Tesis Las Cuotas compensatorias como contribuciones, *op. cit.* p 70.

DERECHO COMPENSATORIO "Es el derecho que tiene todo país miembro de la OMC para contrarrestar los efectos que le cause o le pudiera causar una práctica desleal de comercio internacional por la subvención otorgada directa o indirectamente por el gobierno de cualquier país a la fabricación, producción o exportación de un producto que se exporte a su mercado nacional."⁹²

De lo ya expuesto es que resultan las cuotas compensatorias, el artículo 62 de la Ley de Comercio exterior señala que dichas cuotas son equivalentes, en el caso de discriminación de precios, (*dumping*) a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación y en caso de subvención al monto del beneficio.

De manera gramatical cuota (parte del latín que *quotam partem* cuánta parte, doble etimología cota). Parte o porción fija proporcional.

Cantidad asignada a cada contribuyente en el reparto de o lista cobratoria.

El artículo 3 de la Ley de Comercio exterior señala "Para efectos de esta Ley se entenderá por:

III.- Cuotas compensatorias, aquellas que se aplican a las mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen. . . ."

La Ley establece que las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, a diferencia de la Ley anterior, que las consideraba como impuestos al comercio exterior en términos de la Ley Aduanera.

La Ley determina que las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo en que subsistan las prácticas desleales, y se deberán revisar anualmente a petición de parte o de oficio por la Secretaría en cualquier tiempo.

En todos caso, las cuotas compensatorias se eliminarán cuando en un plazo de cinco años ninguna de las partes interesadas solicite su revisión.

⁹² VILLA Beltrán Miguel Angel, Tesis Las Cuotas compensatorias como contribuciones, *op. cit.* p 71.

La Ley establece una norma no contemplada por la legislación anterior, en el sentido que dictada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si determinada mercancía está o no sujeta a dicha cuota.

Un aspecto que da una necesaria seguridad jurídica a los particulares consistente en que en ningún caso podrá haber cuotas compensatorias provisionales antes de 45 días siguientes a la publicación de la resolución que dió inicio.

Cabe señalar que en el artículo 28 de la Ley de Comercio exterior la cuota compensatoria es considerada como obligación.

La Ley da un tratamiento diverso a una misma figura, por una parte como "regulación no arancelaria" ya que su efecto no es excluir la importación de mercancías sino únicamente frenar o reducir la entrada indiscriminada y por tanto sólo debe cumplir con las formalidades establecidas por la Ley de Comercio exterior y por otra como un aprovechamiento, ya que el artículo 63 de la Ley de Comercio exterior automáticamente la convierte en un ingreso ordinario del Estado.

4.5.- PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE CUOTAS COMPENSATORIAS.

La Secretaría de Economía es la dependencia encargada de aplicar o interpretar el sistema *antidumping*, esta atribución la realiza por medio de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, creada formalmente el primero de abril de 1993, que depende de la Subsecretaría de Fomento Industrial, pero en la práctica en funciones desde principios de 1991.

Antes de esta última fecha la función estuvo encomendada a la Dirección General de Política Comercial, quien la conservó durante 1990. Hasta 1989 la función la llevó a cabo la Dirección General de servicios al Comercio Exterior, que fue la unidad administrativa que en 1987 inicio la aplicación del sistema.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales tiene facultades para:

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

La función principal de la Unidad de Prácticas comerciales Internacionales consiste en realizar las investigaciones *antidumping*, lo que involucra la búsqueda o comprobación de los elementos de las prácticas desleales (*dumping* o subvenciones).

Inicio de la Investigación.

Los procedimientos de investigación se pueden iniciar a petición de los productores nacionales o de oficio por la Secretaría.

Respecto a la primera forma, se han presentado diversos problemas al identificar quién es la parte legitimada, recordemos que en nuestro sistema jurídico requerimos una legitimación *ad causam* y *ad procesum*. En efecto quien tiene el interés jurídico, el legislador estableció en el artículo 51 lo que es una parte interesada.

Se consideran como partes interesadas en la investigación, a los productores, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación o por virtud de los tratados o convenios comerciales internacionales (en forma implícita se comprenden a los gobiernos extranjeros).

Respecto a los productores nacionales, el artículo 40 tiene tres supuestos. Los dos últimos son el resultado de la modificación de la Ley vigente, después de presentarse casos en los cinco años de vigencia de la Ley anterior.

- 1.- Que representen el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.
- 2.- Cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores, o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos el 25% del resto de los productores.
- 3.- Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Respecto de los importadores normalmente son identificados por los solicitantes y la autoridad los notifica y requiere. Es fácil de identificar a dichos importadores por la existencia de un padrón de importadores, así como de una base de datos sobre importación del producto investigado a la cual pueden acceder los productores nacionales.

En cuanto a la segunda forma, es la más precisa, ya que este procedimiento es para defender la producción nacional y debe ser la propia autoridad quien realice la defensa. Sin embargo en nuestro sistema surgen varios problemas en principio, la autoridad defensora también es investigadora, pues el iniciar una investigación de esta forma le da un carácter de Juez y Parte. Lo anterior contrasta con los referentes jurídicos (estadounidenses o canadiense, por ser los de mayor trascendencia), ya que la función no sólo de prácticas desleales sino de comercio exterior, no es excluir ni preeminentemente del Poder Ejecutivo, como en el caso de México existe la participación del Poder Legislativo y Judicial.

Se han presentado casos en los que no participa el exportador, sino los productores del país exportador, mismos que pueden desconocer la información para conocer la verdad en este tipo de procedimientos.

Los requisitos de la solicitud de parte interesada se establecen en el artículo 50 de la Ley de comercio exterior y en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de comercio Exterior, contenidos en un formulario que constantemente la autoridad modifica, entre los cuales se encuentran:

- La descripción de la mercancía de cuya importación se trata, señalando la fracción arancelaria respectiva, por lo que es requisito fundamental conocer el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que se asimila en la Ley del Impuesto General de Importación.

- La 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.

Se deben desarrollar y probar los tres elementos de cada una de las prácticas desleales que se configuren (pudiendo darse el supuesto de que concurren *dumping* y subvenciones).

De modo general se distinguen tres etapas:

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

Pudiéndose distinguir tres tipos de resoluciones:

- Resolución de inicio.
- Resolución preliminar.
- Resolución Final.

Resolución de inicio.

Se establece un plazo de 30 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud para aceptarla o declarar el inicio de la investigación, debiendo publicar en el Diario Oficial de la Federación la resolución de inicio.

La resolución de inicio, las preliminares y finales deben contener:

- La autoridad que emite el acto.
- La fundamentación y motivación que sustente la resolución.
- El o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares.
- El o los nombres o razón social y domicilios del importador o de los importadores, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento.
- El país o los países de origen o procedencia de las mercancías de que se trate.
- La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o en su caso, pretenda importarse, presumiblemente en condiciones de discriminación de precios o que hubiera recibido una subvención indicando la fracción arancelaria que le corresponda de la Tarifa General de Importación.

- La descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o que se esté importando.
- El período objeto de investigación y demás que considere la Secretaría.
- La resolución de inicio deberá contener además de los anteriores, los siguientes datos.
 - una convocatoria a las partes interesadas y en su caso a los gobiernos, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga.
 - El período probatorio.
 - 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.

Una vez que fue aceptada la solicitud y publicada en el DOF la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga.

Resolución preliminar

Dentro de un plazo de 130 días hábiles después de publicada la resolución de inicio, se deberá publicar la resolución preliminar, mediante la cual se podrán establecer cuotas compensatorias provisionales.

En la audiencia pública establecida en los artículos 81 y 82 de la Ley de Comercio Exterior, las partes interesadas podrán comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses, así como, en el caso de medidas de salvaguarda, presentar las pruebas pertinentes. Las partes interesadas podrán interrogarse entre sí.

En materia de prácticas desleales, la audiencia antes mencionada se llevará a cabo después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final.

La Secretaría abrirá un período de alegatos con posterioridad al período de ofrecimiento de pruebas a efecto de que las partes interesadas expongan sus conclusiones. La autoridad está facultada para efectuar visitas de verificación.

Cámaras- Audiencia Pública. Es una innovación a este tipo de procedimientos que permite a las partes demostrar a la autoridad y público interesado la validez y fuerza de sus argumentos y probanzas, con lo cual garantiza que las resoluciones deben ajustarse a dichos argumentos y probanzas.

Sin embargo, la interpretación que la autoridad ha hecho de la audiencia pública ha sido errática dado que en ninguna audiencia pública se ha variado el criterio de la autoridad (salvo a la subvención aplicada a la harina de pescado chileno).

Subvenciones (empresa exportadora)

Productores: tienen derecho a activar hasta el sistema de paneles.

Resolución final

La resolución final deberá publicarse dentro de un plazo máximo de 260 días hábiles después de la fecha de publicación de la resolución de inicio.

Por lo que se refiere a los requisitos que debe contener la resolución preliminar se encuentran listados en el artículo 82 del reglamento de la Ley de Comercio exterior y los requisitos de la resolución final en el artículo 83 del mismo ordenamiento legal.

Es inaplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994 y reformada a través del decreto publicado en el DOF de 24 de diciembre de 1996.

El texto vigente señala:

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter Fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria, y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y practicas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4ª de esta Ley.

Por su parte. El artículo 4ª se refiere al supuesto de que las dependencias de la administración pública Federal elaboren anteproyectos de normas de carácter general o reformas a éstas. Es decir, esta ley no es aplicable en cuanto a procedimiento se refiere, a las prácticas desleales de comercio exterior.

La Ley de Comercio Exterior otorga a los particulares el derecho para acudir a una segunda instancia de autoridad para revisar las resoluciones adoptadas por La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y en caso de que dichos actos de autoridad no se apeguen a derecho o no se encuentren debidamente motivadas, se revocuen, dejándose sin efectos.

4.5.1.- RECURSO DE REVOCACIÓN.

Conforme al artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior la segunda instancia de decisión comienza con la interposición del recurso de revocación, en el cual se debe de promover dentro de los 45 días después de la emisión de la resolución en contra de las resoluciones siguientes:

- I.- En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación.
- II.- En materia de origen.
- III.- Que declare abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52.
- IV.- Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.
- V.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- VI.- Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60.
- VII.- Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 61.
- VIII.- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 61.
- IX.- Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73 y,
- X.- Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

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

El procedimiento se sustanciara de conformidad con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Las resoluciones derivadas de este recurso son, impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.5.2.- JUICIO DE NULIDAD.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio que se sustanciara conforme lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación, considerando la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 11 establece que:

“...Conocerá de los juicios contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

4.5.3.- JUICIO DE AMPARO.

“La constitucionalidad de las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como toda resolución final o aquellas que declaren la imposición de salvaguardas, bajo circunstancias críticas podrán ser impugnadas a través del amparo directo, promovido, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa, correspondiente.”⁹³

Cabe mencionar que contra las resoluciones derivadas de mecanismos alternativos de solución de controversias, no procede el juicio de amparo, dada la naturaleza misma de la resolución ya que para efectos del amparo, no son reconocidos como “autoridad” los paneles binacionales.

⁹³ WITKER, Jorge. Régimen Jurídico de Comercio exterior de México. *Op.cit.* p 456.

4.5.4.- MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 97, establece los casos en que cualquier persona interesada, puede acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en Tratados Internacionales, de los que México sea parte. Los supuesto son las fracciones IV, V, VI, y VIII del artículo 94:

- Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.
- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- Por las que se responsada a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60.
- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 61.

En caso de optarse por dichos mecanismos:

- 1.- No procederá el recurso de Revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa contra dichas resoluciones.
- 2.- Sólo se considerara como definitiva la resolución de la Secretaría de Economía dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos y,
- 3.- Se observara lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación respecto a la ilegalidad de las resoluciones.³⁴

³⁴ WITKER, Jorge, Régimen Jurídico de comercio exterior de México. *op.cit.* p.457.

CONCLUSIONES.

1.- En primera instancia se concluye que al referimos de Justicia Administrativa, en el sentido formal, se alude a los medios de defensa de naturaleza jurídica que el derecho positivo, federal y local han establecido para la protección o tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente aquellos actos de la administración pública que en forma arbitraria o ilegal los afecte y en el ámbito material la justicia administrativa se constituye con las resoluciones emitidas por diversos órganos de la administración pública o del Poder Judicial cuyo objeto es encauzar dentro de la legalidad aquellos actos o hechos jurídicos que inciden en la esfera jurídica de los administrados.

2.- La impartición de justicia administrativa y fiscal en el ámbito federal, esta encomendada a un tribunal independiente del Poder Judicial, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta inspirado en el Consejo de Estado de Francia.

4.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue creado en la Ley de Justicia Fiscal, promulgada el 27 de agosto de 1936, bajo el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río, siendo hasta la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1946, cuando se le otorga un fundamento constitucional en el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- El Tribunal es una institución formalmente administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, esta colocado en el marco del Poder ejecutivo y es un tribunal de justicia delegada, primordialmente supervisa la legalidad, de los actos o procedimientos combatidos en los juicios que se le plantean o reconocer la validez de tales actos, es un organismo sin facultades de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

6.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente se integra con una Sala Superior y Salas Regionales, la Sala Superior funciona con once magistrados siendo uno de estos el presidente y actúa en Pleno o en dos Secciones. Las Salas Regionales se componen de tres magistrados cada una y requieren la presencia de todos para emitir sus fallos, existen veinte Salas o Regiones, con un total de treinta y seis Salas Regionales.

7.- Las Secciones de la Sala Superior conocen de los siguientes juicios de nulidad: los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas en materia de comercio exterior previstas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias, los que se inicien contra resoluciones fiscales que se hayan fundado o dejado de fundar en tratados o acuerdos internacionales fiscales, así como para evitar la doble tributación y los que la sección determine atraer a su conocimiento.

8.- La competencia formal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se regula en la Ley Orgánica del mismo y se concreta en los juicios ya que estos se substancian y se resuelven con apego al Código Fiscal de la Federación, pudiendo aplicarse supletoriamente a falta de disposición expresa el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga el procedimiento contencioso que establece el código.

9.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundaran en derecho. y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de la demanda. las sentencias definitivas podrán tener efectos como : reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, declarar la existencia de un derecho subjetivo o condenar al cumplimiento de una obligación.

10.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene competencia para resolver sobre la constitucionalidad de Leyes.

11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra limitado, toda vez que no puede, por sí mismo, hacer cumplir sus fallos, ya que carece de imperio y esta falta fue prevista desde su nacimiento, sin embargo actualmente, dada la diversidad de materias de las cuales conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se puede constituir como modelo contencioso de anulación, en donde el trabajo del juez consiste únicamente en determinar la regularidad del acto administrativo, o como contencioso de plena jurisdicción, en donde se precisa la existencia y medida de un derecho subjetivo del particular, repercutiendo ello en el pronunciamiento de la sentencia de nulidad para efectos, sin embargo carece de imperio para hacer respetar sus decisiones al ejercitar funciones jurisdiccionales.

12.- Las atribuciones del Tribunal en materia de comercio exterior, en la legislación mexicana se encuentran previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Fracciones I a la XV, que a su vez remite al artículo 94 de la Ley de

Comercio Exterior a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias, los que se inicien contra resoluciones fiscales que se hayan fundado o dejado de fundar en tratados o acuerdos internacionales fiscales, así como para evitar la doble tributación y los que la sección determine atraer a su conocimiento y por ejemplo al referimos específicamente al establecimiento de cuotas compensatoria se establece como bien jurídico tutelado "la estabilidad de la producción nacional" y no el interés jurídico de los particulares. Es decir, los particulares podrán tener interés económico en que la autoridad establezca o no una medida compensatoria (cuota compensatoria), pero ningún particular puede alegar interés jurídico en el establecimiento de dicha medida, pues no existe un derecho público subjetivo a favor de ninguna persona respecto del establecimiento de las cuotas compensatorias.

13.- La conducción de la política comercial del país únicamente compete a las autoridades administrativas y no a los particulares, razón por la que el establecimiento de las cuotas no depende de la habilidad litigiosa de los abogados, como sucede en el derecho común. Es decir al establecer una cuota compensatoria, la autoridad administrativa debe considerar y valorar todos los factores pertinentes que estén a su alcance, tanto los que las personas interesadas le hayan acercado como las que la propia autoridad se allegue directamente. La autoridad administrativa debe buscar la verdad histórica de cada caso y no limitarse a tomar una decisión sólo con base en la verdad legal es decir, la que se desprende de las constancias y documentos que le hubieran entregado las personas interesadas en el resultado de investigación.

14.- Cuando la autoridad administrativa establece una medida compensatoria, cualquier persona que importe mercancías afectadas por la misma deberá pagar, junto con los demás impuestos, derechos y gravámenes, el monto de la cuota compensatoria, independientemente de que hubiera participado o no en el procedimiento administrativo que originó la medida.

15.- El sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, debe funcionar eficientemente como un verdadero medio de defensa de la producción nacional en contra de las conductas comerciales agresivas que en la legislación se tipifican como desleales, la participación de las autoridades administrativas responsables de conducir las investigaciones *antidumping*, debe garantizar la producción nacional mediante el acceso a medios de defensa eficientes, cuando menos en los mismos términos en que se otorga esta posibilidad a los productores domésticos de nuestros principales socios comerciales.

16.- No basta con tener una legislación similar a la de nuestros socios comerciales, es necesaria que la aplicación de dicha legislación se realice con una visión claramente orientada a la

defensa de la producción nacional y los tribunales competentes, específicamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe tener en cuenta esto en sus criterios.

17.- En las resoluciones definitivas por las que se establezcan cuotas compensatorias que afecten a los productos canadienses o estadounidenses, cualquiera de las partes que intervengan en la investigación administrativa puede solicitar que la resolución definitiva sea revisada por un panel binacional integrado por cinco panelistas cuyo trabajo es dictaminar si la resolución definitiva impugnada estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y compensatorias de la parte importadora.

18.- En un Tratado de Libre comercio no es necesario armonizar las legislaciones tributarias de los países firmantes como sí acontece en un Tratado para crear un mercado común. Estos tratados tienen efectos directos e indirectos. Los primeros se refieren a la eliminación de las barreras arancelarias y son atendidos por la legislación aduanera, los segundos se refieren básicamente a la inversión extranjera directa e indirecta y son atendidos por las disposiciones fiscales que rigen los impuestos interiores. Y en ambos casos se debe contemplar las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

19.- Existen en nuestro sistema jurídico instituciones como las cuotas compensatorias, que en su carácter de contribuciones con fines extrafiscales permitirán la defensa contra las prácticas desleales de comercio internacional y tasas internas competitivas con las del extranjero para no desestimar la inversión.

20.- Por último se concluye el comercio internacional se resuelve en la competencia por los mercados y en esa competencia necesitamos actuar como país y no aisladamente. Mantener y fortalecer nuestro mercado internacional no es sólo obra de los empresarios o únicamente del gobierno o no nada más de las instituciones financieras o de los prestadores de servicios. Se requiere necesariamente de la participación de todos desde el lugar donde nos haya tocado desenvolvemos.

BIBLIOGRAFÍA.

ALARCÓN, Ibarregaray Julio, "Tribunales tributarios", ubicación, autonomía, competencia y composición , en aspectos fundamentales de la problemática actual del derecho Tributario en Madrid, **Ministro de Economía y Hacienda, Madrid España, 1993.**

ARMENTA, Hernández Gonzalo, "Tratado Técnico práctico de los Recursos administrativos", Editorial Porrúa. Cuarta Edición, México, 1999.

BRISEÑO, Sierra Humberto, "Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federal y Distrital Mexicanos", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1990.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1979.

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, "Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso", Editorial Porrúa, México, 1999.

FIX, Zamudio Hector, "El Poder Judicial en el Orden Mexicano", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

FIX, Zamudio Hector, "Tribunal Constitucional en Latinoamérica, Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos", Editorial Porrúa, México, 1985.

GONZALEZ, Pérez Jesús, "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1997.

LUCERO, Espinoza Manuel, "Teoría y práctica del contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación", Editorial Porrúa, México 1990.

MARGAIN, Manautou Emilio, "De lo contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", Editorial Porrúa, Décima Edición, México, 2001.

MARGAIN, Manautou Emilio, "El Recurso Administrativo en México", Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 2001.

MARTÍNEZ, Lara Ramón, "El sistema Contencioso Administrativo en México", Editorial Trillas, México, 1990.

RODRÍGUEZ, Michel Moisés "El Recurso de Revocación Fiscal", Editorial Porrúa, México, 2002.

SERRA, Rojas Andrés. "Derecho Administrativo Tomo primero", Editorial Porrúa, Décimo Quinta Edición, México, 1992.

WITKER, Jorge y Hernández, Susana, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1993.

WITKER, Jorge y Hernández, Laura, "Regimen Jurídico del comercio Exterior de México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Segunda Edición, México, 2002.

WITKER, Jorge y Patiño M, Ruperto, "La Defensa Jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1987.

REVISTAS.

ÁGUILA, Méndez Pedro Sergio; Velasco, de León Rita Amparo; Thierry, Aguilera Ana Bertha, " Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del tribunal Fiscal de la Federación, "la Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación y sus implicaciones en la competencia Territorial", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo III, VII reunión Nacional de Magistrados, México, 1998.

ARREOLA, Ortiz Leopoldo, "Análisis comparativo entre El Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Francés", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año I, Número tres, Marzo, México, 1988.

ARMIENTA, Calderón Gonzalo, "Algunas Reflexiones sobre los conceptos de Jurisdicción y Competencia", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año II, número veintidós, once de Octubre, México, 1989.

ARMIENTA, Calderón Gonzalo, "El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración Orgánica del Poder Judicial e Independencia Jurisdiccional", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año IV, Número II, Marzo México, 2001.

MAGAÑA, Herrejón Rolando G. "Estructura e Integración del tribunal Fiscal de la Federación", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Reunión Nacional de Magistrados.

ORTIZ, Hidaigo Luis "La autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación su Fortalecimiento", Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Anahuac, Número cinco, año V, otoño-invierno, 1990.

PERALTA Di Gregorio Alma, "Perspectiva y Proyección del Tribunal Fiscal de la Federación de México (una disertación comparativa con el Consejo de Estado Francés)", Revista Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. N.9 Mayo-Junio 1995 Toluca Estado de México.

PÉREZ, de Acha Luis Manuel "Sentencias del tribunal Fiscal, sus efectos". Revista Lex Difusión y Análisis, Tercera Época, Año VI, Septiembre 2000, Número 63.

PÉREZ, López Miguél, "El anhelo cumplido el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", Revista Ratio Juris, Época 1, Número 6, Febrero-Abril 2001.

VAZQUEZ, Gonzalez Bertín, "Cuotas Compensatorias, naturaleza y competencia del Tribunal Fiscal", Revista Nuevo consultorio Fiscal, número 234. año 1999.

VELASCO, de León Rita Amparo, Águila Méndez Pedro Sergio, Thierry Aguitar Ana Bertha, "La Formación de la Jurisprudencia y la problemática en su aplicación", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Octava Reunión de Magistrados, 1999.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A, Edición, México 1997.

Ley aduanera, Editorial SISTA, S.A DE C.V , año 2003.

Reglamento de la Ley Aduanera. Editorial SISTA, S.A DE C.V, año 2003.

Ley de Comercio Exterior, Editorial SISTA, S.A DE C.V, año 2003.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. Editorial SISTA. S.A DE C.V, año 2003.

Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF, S.A, Décima cuarta Edición, Enero del 2004.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ediciones Fiscales ISEF, S.A, Décima cuarta Edición, Enero del 2004.

TESIS.

MAGALLON, Cuevas Karla Guadalupe, Tesis, Análisis Jurídico Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, Acatlan, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

RIOS, Sánchez Carolina, Tesis, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano de Plena Jurisdicción, Acatlan, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

VILCHIS, Castillo Ulises, Tesis, Función y Perspectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Enero 2003.

VILLA, Beltrán Miguel Angel, Tesis, Las Cuotas compensatorias como contribuciones, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.