



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“EL RECURSO DE REVOCACIÓN. MEDIO
DE DEFENSA EN MATERIA DE COMERCIO
EXTERIOR EN EL DERECHO MEXICANO”**

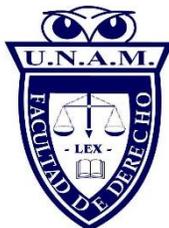
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:
NALLELY GARCÍA GONZÁLEZ**

**ASESORA:
MTRA. ANA ISABEL FLORES SOLANO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F., 2014





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL
OFICIO No. 104/SDPP/14

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E.**

La alumna **GARCÍA GONZÁLEZ NALLELY**, con número de cuenta 307230357, ha elaborado en el Seminario de Derecho Procesal y bajo la dirección de la LIC. ANA ISABEL FLORES SOLANO, la tesis profesional titulada "**EL RECURSO DE REVOCACIÓN. MEDIO DE DEFENSA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL DERECHO MEXICANO**", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciada en Derecho.

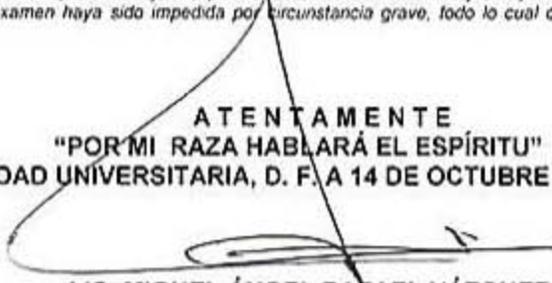
La LIC. ANA ISABEL FLORES SOLANO, en calidad de asesora, informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "**EL RECURSO DE REVOCACIÓN. MEDIO DE DEFENSA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL DERECHO MEXICANO**", puede imprimirse, para ser sometido a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna **GARCÍA GONZÁLEZ NALLELY**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel 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 ESPÍRITU"
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. A 14 DE OCTUBRE DEL 2014.**


**LIC. MIGUEL ÁNGEL RAFAEL VÁZQUEZ ROBLES
SECRETARIO GENERAL DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNAM.**



**SEMINARIO DE
DERECHO PROCESAL**

c.c.p. Archivo Seminario
c.c.p. Alumno
c.c.p. Minutario

DEDICATORIAS

A Dios

Por haberme permitido llegar a este momento tan especial en mi vida, por haberme dado salud y a una gran familia para lograr mis objetivos. Por los triunfos y los momentos difíciles que me han enseñado a valorar cada día más. Porque ha estado conmigo a cada paso que doy, cuidándome y dándome fortaleza para continuar. Por elegir concederme esta vida, la cual, por ninguna circunstancia cambiaría.

A mis padres, Carmen y Reyes

Quienes a lo largo del camino han velado por nuestro bienestar y educación. En ocasiones la vida ha resultado un tanto complicada, pero juntos hemos salido adelante y lo seguiremos logrando. Su tenacidad y lucha insaciable han sido mi gran ejemplo a seguir y destacar. Es por ustedes que soy lo que, en esta etapa de mi vida, muestro; sin su compañía jamás hubiese podido conseguir lo que hasta ahora, han sido y serán mi mayor apoyo. Todo lo que exprese aquí y lleve a cabo es insuficiente para recompensar un poco de tanto que han hecho por mí y por mi hermano, no encuentro la manera de demostrarles cuanto les debo y amo ¡A ustedes este proyecto!

A mi hermano Edgar

Porque siempre has sabido sacarme una sonrisa y volver divertidos todos los momentos. Por ser el menor y permitirme tratar de ser un respaldo para ti. Por la confianza que siempre nos hemos tenido, por el apoyo y la compañía ¡Gracias hermanito!

A mi compañero de años, Esteban

Porque cuando me preguntan cuántos hermanos tengo siempre respondo dos, uno de sangre y uno de corazón, y precisamente has sido ese segundo hermano que ha llegado a mi vida como una mano derecha. Te agradezco por tantos momentos vividos, tu ayuda ha sido fundamental; has estado conmigo incluso en las situaciones más turbulentas, en todo momento, sin importar el tiempo, las cuestiones monetarias, ni las razones. Porque a veces hace falta un toque de sencillez. Porque las vivencias experimentadas han hecho, de

nosotros, un pilar de confianza y alegría ¡Gracias por soportar tanto de mí!

A mi amiga Ari

Porque te volviste mi socorro durante todo este tiempo; te agradezco por ser paciente en escuchar, siempre, todo lo que necesito decir, por tu desinteresada ayuda, por siempre brindarme apoyo cuando lo necesité. Te agradezco también por los buenos momentos en los que convivimos, por volverte un gran apoyo emocional y atreverte a emprender un sueño que crecerá aún más. Porque, juntas, hemos sacrificado tantas cosas. Eres una gran persona y me encanta tener a mi lado a una gran amiga como tú ¡Por esto y más, muchas gracias!

A mi asesora, la Maestra Ana Isabel Flores Solano

Usted siempre ha sido y seguirá siendo mi ejemplo a seguir. Con su ayuda, esto ha parecido un tanto menos complicado; el desarrollo de este trabajo se lo debo a usted. Gracias por guiarme en este largo proceso. Que Dios la bendiga y a todos los que la rodean.

A mis familiares, en especial a la familia Vázquez García y González Rodríguez

Quienes participaron directa o indirectamente en la elaboración de esta tesis, en la culminación de mis estudios profesionales y fueron auxilio, cuando en choques de la vida, los necesitamos ¡Mil gracias!

A todos los amigos y compañeros que he tenido el gusto de conocer, en especial, a Paco, Gaby, Wilmar, Sarita, Selene, Viri Sergio, Viole, Alba y Diego.

Por pasar a mi lado los momentos de vida universitaria y media superior, sufrir de estrés y desvelos para después reír y disfrutar. Por estar siempre en las buenas y en las malas, jamás los olvidaré. Agregando para Paco, con quien me mantuve hasta el final, un descomunal agradecimiento por soportar mis frenesís y brindarme su apoyo siempre incondicional, así, sin esperar nada a cambio.

A mis amigos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en especial a Omar, Xoch y Brenda.

Por impulsar el desarrollo de mi formación profesional, porque fue el primer acercamiento laboral que tuve, porque sé que en ustedes siempre tendré una mano amiga. Por todas mis locuras e indecencias que pasé durante mi estancia a su lado. Por todas las enseñanzas que siempre, gratamente, recordaré.

A mis sinodales

Gracias por la oportunidad de estar en posibilidad de obtener mi anhelado título profesional con ustedes, así como por el tiempo que han dedicado en leer este trabajo.

A la familia Correa Villa

Porque en el momento que más lo necesité eligieron brindarme la oportunidad de colaborar con ustedes; la experiencia, el conocimiento y la convivencia son la mejor paga que puedo recibir.

A mis maestros

Por su gran apoyo y motivación para la conclusión de nuestros estudios profesionales, pero, sobre todo, por la inmensa paciencia y esperanza depositada en nosotros los alumnos. Por prepararnos para un futuro competitivo como buenos profesionistas, pero, también, como mejores personas.

*Finalmente, pero con mayor sentimiento, a la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por tan innumerables y bellas satisfacciones, entre ellas, la Beca otorgada para participar dentro del Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME), en el Proyecto “La Enseñanza de los Delitos en Particular: un enfoque didáctico” y, en especial, a mi alma mater, la **Facultad de Derecho**, resulta inexpresable el orgullo que forjo por pertenecer a Ciudad Universitaria, nuestra vida trasciende por ustedes.*

A todos, ¡Infinitas gracias!

“Lo esencial es invisible para los ojos”

*Antoine de Saint – Exupéry
El Principito*

“No hay éxito sin sacrificio. Pero vale la pena, la recompensa siempre será mayor”

John Maxwell

“Por más miedo que tengas haz las cosas, la mejor forma de vencerlo es afrontándolo”

“Nadie dijo que sería fácil. Persiste, que si fuera sencillo, cualquiera lo haría”

*“No te rindas, aún estás a tiempo
De alcanzar y comenzar de nuevo,
Aceptar tus sombras,
Enterrar tus miedos,
Liberar el lastre,
Retomar el vuelo.*

*No te rindas que la vida es eso,
Continuar el viaje,
Perseguir tus sueños,
Destruir el tiempo,
Correr los escombros,
Y destapar el cielo.*

*No te rindas, por favor no cedas,
Aunque el frío queme,
Aunque el miedo muerda,
Aunque el sol se esconda,
Y se calle el viento,
Aún hay fuego en tu alma
Aún hay vida en tus sueños.*

*Porque la vida es tuya y tuyo también el deseo
Porque lo has querido y porque te quiero
Porque existe el vino y el amor, es cierto.
Porque no hay heridas que no cure el tiempo.*

*Abrir las puertas,
Quitar los cerrojos,
Abandonar las murallas que te protegieron,
Vivir la vida y aceptar el reto,
Recuperar la risa,
Ensayar un canto,
Bajar la guardia y extender las manos
Desplegar las alas
E intentar de nuevo,
Celebrar la vida y retomar los cielos.*

*No te rindas, por favor no cedas,
Aunque el frío queme,
Aunque el miedo muerda,
Aunque el sol se ponga y se calle el viento,
Aún hay fuego en tu alma,
Aún hay vida en tus sueños*

*Porque cada día es un comienzo nuevo,
Porque esta es la hora y el mejor momento.
Porque no estás solo, porque yo te quiero”*

Mario Benedetti
No te rindas

EL RECURSO DE REVOCACIÓN. MEDIO DE DEFENSA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL DERECHO MEXICANO.

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN.	I
 CAPÍTULO PRIMERO. RECURSO ADMINISTRATIVO	
1. Reseña histórica sobre los antecedentes de la figura de la impugnación de los actos administrativos.	1
1.1. Roma Clásica.	1
1.2. Edad Media.	6
1.3. Occidente Moderno.	7
1.4. El Estado Moderno.	9
1.5. México.	13
2. Generalidades.	15
2.1. Definición.	16
2.2. Finalidad y justificación	18
2.3. Naturaleza jurídica.	20
2.4. Principios.	25
2.5. Elementos.	32
2.6. Ventajas y desventajas.	34
2.7. Clasificación.	36

CAPÍTULO SEGUNDO. COMERCIO EXTERIOR

1. Generalidades.	40
2. Medidas de regulación y restricción arancelarias.	44
3. Medidas de regulación y restricción no arancelarias.	46
3.1. Mercado de país de origen.	49
3.2. Permisos previos.	49
3.3. Cupos de exportación o importación.	51
3.4. Certificación de origen.	55
4. Prácticas desleales de comercio internacional.	59
4.1. Dumping.	63
4.2. Subvención.	65
4.3. Daño.	66
4.3.1. Daño material.	68
4.3.2. Amenaza de daño.	68
4.3.3. Retraso importante.	69
4.4. Relación causal.	70
4.5. Procedimiento aplicable.	71
4.6. Cuotas compensatorias.	78
4.6.1. Solicitud de revisión.	84
5. Medidas de salvaguarda.	93
5.1. Procedimiento aplicable.	95
5.2. Medidas de salvaguarda provisionales ante circunstancias críticas.	100
6. Procedimientos especiales de las prácticas de comercio internacional y medidas de salvaguarda.	101
7. Sanciones.	110
8. Autoridades.	111
8.1. Secretaría de Economía.	111
8.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	119

CAPÍTULO TERCERO. RECURSO DE REVOCACIÓN

1 Generalidades.	135
2. Antecedentes y evolución histórica.	137
3. Marco legal.	146
4. Autoridades competentes.	146
5. Procedencia.	149
6. Interposición.	149
7. Términos.	150
8. Requisitos de forma.	153
9. Improcedencia.	156
10. Sobreseimiento.	158
11. Trámite.	159
12. Resolución.	161
12.1. Cumplimiento por parte de las autoridades.	164
12.1.1 Resolución viciada en cuanto a la forma.	165
12.1.1.1. Facultades discrecionales.	166
12.1.2. Resolución viciada en cuanto al fondo.	166
12.2. Suspensión del efecto de la resolución.	167

CAPÍTULO CUARTO. MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DERIVADAS DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

1. Evolución histórica.	168
2. Recurso administrativo de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior.	182
2.1. Objeto.	182
2.2. Procedencia.	182
3. Sujetos.	183
3.1. Autoridades.	183

3.2. Personas legitimadas.	191
4. Interposición.	191
5. Trámite.	195
6. Efectos.	195
7. Reglas específicas de impugnación.	195
8. Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de Comercio Internacional, contenidos en Tratados o Convenios Internacionales.	199
9. Juicio contencioso administrativo.	205
9.1. Facultad de atracción.	215

CAPÍTULO QUINTO. PROBLEMÁTICA DEL AGOTAMIENTO OBLIGATORIO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

1. Realidad ¿Olvido del legislador?	223
2. Ventajas y desventajas.	259
3. Estadísticas.	264
4. Propuestas.	272
4.1. Adición al artículo 36 Bis del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en consonancia con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del mismo.	272
4.2. Modificación a diversos artículos de la Ley de Comercio Exterior.	279

CONCLUSIONES	283
---------------------------	------------

PROPUESTAS	287
-------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	288
---------------------------	------------

INTRODUCCIÓN.

El Comercio Exterior significa, para México, una fuente primordial de recursos económicos, empleos y adquisiciones de mejores niveles de vida para sus habitantes, es por ello, que el gobierno ha venido intensificando su participación, de manera importante, en esta materia.

En este tenor, existen ordenamientos federales que contienen la normatividad jurídica necesaria e indispensable para incorporar a los importadores y exportadores de bienes y servicios a un régimen de derecho del Comercio Exterior, tal y como lo es la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, correspondiendo su interpretación y aplicación al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de diversas dependencias, acentuando a la Secretaría de Economía y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así, la potestad con que intervienen los órganos del Estado, tanto para expedir normas jurídicas, como para aplicarlas y para actuar como autoridad juzgadora cuando existan controversias o conflictos de intereses, son temas de obligado contenido.

En este sentido, uno de los problemas fundamentales del conocimiento jurídico, es aquel en donde se origina la profesión del abogado, es decir, la solución de controversias y la defensa de los derechos y los intereses legítimos y es, en esencia, este aspecto en que la presente investigación basará su desarrollo, en razón de lo que a continuación se expone.

Dentro de la gran variedad y gama de actos que realiza el poder público destacan, por su importancia y trascendencia, los actos administrativos, es decir, los formulados por el Poder Ejecutivo.

No podemos olvidar que el particular o gobernado se encuentra en constante relación con diversos actos administrativos, los cuales, en su mayoría, impactan o se ven reflejados en su esfera jurídica de manera significativa.

De tal suerte que la trascendencia que revisten los actos emitidos, en este caso, por las autoridades administrativas y las fiscales, consiste fundamentalmente en que la afectación de la esfera jurídica del particular se percibe en un impacto sobre su patrimonio, de donde podemos desprender que la exigencia de legalidad que debe revestir a este tipo de actos sea una condición o característica ineludible y fundamental.

Surge, de esta manera, la necesidad de crear un medio de control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, el cual, a su vez, sirva al particular como un medio de defensa frente a los actos que se considere adolecen de la cualidad referida.

En esta línea de ideas, los actos y resoluciones de las autoridades federales no son excelsos, pero tampoco absolutos, es decir, pueden ser recurribles, para lo cual, los ordenamientos de cada materia traen incorporados los medios de defensa con que cuenta el particular para impugnarlos.

Al respecto, por lo que concierne a esta investigación, se prevén como medios de defensa del particular en materia de Comercio Exterior, como primera instancia, el Recurso de Revocación regulado en la Ley de la materia, remitiendo para su substanciación al Código Fiscal de la Federación, el Juicio Contencioso Administrativo subsecuentemente y el Juicio de Amparo, sin dejar de mencionar a los Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de Comercio Internacional contenidos en Tratados o Convenios Internacionales.

En este tenor, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento regulan las resoluciones específicas de las autoridades contra las cuales es procedente acudir al medio de defensa previsto en la misma en virtud de que los particulares consideran fueron dictadas en su perjuicio, ya sea por violación al ordenamiento aplicado o por la falta de aplicación de la disposición debida. Así, de acuerdo con el artículo 94 de la citada Ley, el Recurso de Revocación debe interponerse contra las siguientes resoluciones:

a. Tratándose de las medidas de regulación y restricción no arancelarias:

- En materia de marcado de país de origen.
- Que nieguen permisos previos.
- Que nieguen la participación en cupos de exportación o importación.
- En materia de certificación de origen.

b. Tratándose de las prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, así como de sus procedimientos especiales:

- Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de dichas prácticas.
- Preliminares que concluya la investigación por no existir pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño alegado o de la relación causal entre ambos.
- Finales por la que se tenga por concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.
- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- Que declaren concluida la investigación de la audiencia conciliatoria.
- Que declaren concluida o terminada la investigación en el caso de que la Secretaría de Economía acepte el compromiso del exportador o del gobierno interesado de eliminar la práctica desleal.

- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión anual de las cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas resultado de la misma revisión anual.
- Por las que se responda a las solicitudes de los interesados cuando, dictada una cuota compensatoria definitiva, soliciten a la Secretaría de Economía resuelva si determinada mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria.
- Que declaren concluida la investigación respecto de la elusión de cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.
- Finales que concluyan la investigación referente a la vigencia de la cuota compensatoria.

c. Tratándose de las sanciones a que se refiere la Ley de la materia.

Así las cosas, el Recurso de Revocación tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada, debiendo interponerse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, cuando verse en contra de las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que las apliquen y, en los demás casos, ante la Secretaría de Economía.

Ahora bien, como hemos señalado, la Ley de Comercio Exterior regula el derecho de las partes de atacar la resolución final de la autoridad nacional a través del Juicio Contencioso Administrativo o bien, a través de los Mecanismos alternativos de solución de controversias. No es óbice de lo anterior señalar al Juicio de Amparo. Sin embargo, en su artículo 95, segundo párrafo, se somete lo siguiente:

“El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”. (Énfasis propio).

De lo citado se colige que, para combatir las resoluciones emitidas, es necesario interponer, primero, la instancia administrativa y, posteriormente, el Juicio Contencioso Administrativo.

Es en esta cuestión donde no ha quedado claro por qué dicho medio de defensa ha sido regulado de tal manera. No debe perderse de vista que en la esfera jurídica mexicana existen otros recursos, todos previstos con carácter optativo, tal como el de Revocación reglado en la Ley Aduanera, cuyo agotamiento no resulta obligatorio para acudir, en su caso, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En razón de lo hasta aquí expuesto surgen interrogantes que no han encontrado una solución real, entre ellas, ¿Qué motivó al legislador a regular el recurso de mérito como obligatorio?, ¿Se trata acaso de un modo de control a favor de la autoridad? o ¿Simplemente el legislador dejó pasar la trascendencia procesal de su obligatoriedad?

Se justifica la importancia de todos los citados medios de defensa, sin embargo, esta investigación tiene por objeto esclarecer su regulación y utilidad práctica, comparándolos y tomando en apreciación todos los elementos que caracterizan a uno y a otro y que, por tanto, mejor se adapten a las necesidades que busca cada recurrente.

Así, la investigación se conducirá de tal modo que dejará en claro las ventajas que genera el que el particular sea quien elija el medio de defensa más adecuado para su esfera jurídica y, por el contrario, también dejará en claro los detrimentos en que se incurre al limitarlo a un cierto ámbito de defensa en primer término.

Para arribar a lo anterior, resulta muy importante analizar qué hace especial a este recurso para considerarlo obligatorio, entender lo que pretende o pretendió el legislador al regularlo de tal forma, ya que como se expondrá, el presentar un recurso ante la autoridad administrativa o iniciar un juicio ante el órgano

jurisdiccional, conlleva ciertas ventajas y desventajas en uno y otro, por lo que no es una decisión de menor importancia el que el legislador lo haya regulado de tal modo toda vez que el ámbito de defensa que el afectado elija cambiará en mucho la forma de impartición de justicia y solución del litigio.

Ahora bien, como había expuesto anteriormente, surge otro punto cuestionable en relación con las autoridades que conocerán del recurso. Por un lado la Secretaría de Economía y, por el otro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en casos específicos. Como ejemplo de la complicación que existe en la práctica el que sean dos autoridades que conozcan de las resoluciones reguladas, basta con leer el artículo 96 de la Ley de Comercio Exterior, el cual resulta a todas luces complicado porque en relación con el Recurso de Revocación que se interponga contra las resoluciones y actos que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen deberá hacerse ante la autoridad que haya dictado la resolución, o contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

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

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

podrá decretarse aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación, y cuando se interponga el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, impugnando la resolución dictada al resolver el Recurso de Revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva, impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

De lo que se advierte, resulta muy complicada la substanciación que debe seguirse por existir dos autoridades en el mismo recurso, generando complicaciones innecesarias para el particular para quien el fin primordial es impugnar la resolución que le ha afectado de la manera más sencilla, clara y rápida posible, sin olvidar que uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo es el de su carencia de formas estrictas, principio que se perdió de vista al regular de tal forma el procedimiento antes descrito.

No es de omitir señalar que cuando se pretendan impugnar resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras no es necesario su agotamiento, situación que tampoco es clara, porque en este tenor de ideas, en qué hace diferente las resoluciones presentadas ante la Secretaría de Economía de aquellas que conoce el Servicio de Administración Tributaria, cuál es el elemento clave para hacer distinción entre unas y otras.

En mérito de lo anterior, es de observarse que el viernes 13 de Julio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, teniendo, de entre sus diversos cambios sustanciales, el que la Administración Central de Comercio Exterior, que formaba parte de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se convirtiera en la

Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, cuya competencia se estableció en el artículo 36 bis de dicho Decreto.

Lo anterior se considera en razón de que a la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior le compete llevar a cabo diversos actos que son los supuestos previstos en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

Sólo por mencionar alguno de esos supuestos, encontramos en la fracción IX, del artículo 36 bis del citado Decreto, que le compete analizar, detectar y dar seguimiento, inclusive en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior en las que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamiento y derechos.

En la fracción XXXVI se establece que le compete determinar las contribuciones o aprovechamiento de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente a cargo de contribuyentes.

De lo que se colige, no resultaría ilógico que dicha Administración conociera del recurso de mérito, ya que su competencia no está alejada de los supuestos materia de la presente investigación y así, a su vez, se evitarían perjuicios a los particulares respecto de la autoridad que conocerá del recurso, eliminando barreras que lo puedan confundir, resultando incluso más práctico a la Administración Federal que una sola dependencia sea la encargada de conocer, tramitar y resolver el Recurso de Revocación, ya que toda la tramitación se mantendría concentrada en un único campo de acción; evitando incluso más impugnaciones de los particulares porque su recurso resultó improcedente al no presentarlo ante la autoridad correspondiente.

En mérito de lo expuesto, lo que busca la presente investigación es una reforma a diversos artículos de la Ley de Comercio Exterior, que otorguen al Recurso de Revocación el carácter de optativo, toda vez que no existen elementos que confirmen una razón de trasfondo por parte del legislador para regularlo así y, también, por su parte conducente, reformas al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria para otorgarle la competencia a la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior de resolver el Recurso de Revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, evitando confusión al particular de entre cuál de las dos autoridades que conocen actualmente del mismo debe presentarse el medio de defensa, homologando en todo al procedimiento.

Para llegar a lo anterior es que la presente investigación comienza haciendo alusión de manera general a los recursos administrativos, su finalidad y naturaleza jurídica, sus ventajas y desventajas, entre otros aspectos.

Proseguiremos haciendo referencia a tópicos del Comercio Exterior, toda vez que es necesario comprender los temas para entender el alcance de la materia que tratamos y de las resoluciones contra las que procede, para ello se desarrollan y adjuntan, en cuadros representativos, los diversos procedimientos que se llevan a cabo y que facilitan el entendimiento de la información, así como diversos Decretos y resoluciones que ejemplifican lo señalado.

Continuaremos con la explicación de todo lo concerniente al Recurso de Revocación, se analiza y estudia su procedencia, el plazo de su interposición además de sus causales de improcedencia y sobreseimiento, para cuya substanciación la Ley de la materia remite al Código Fiscal de la Federación.

Seguiremos con la explicación de la tramitación de los mecanismos de impugnación contra las resoluciones derivadas de la Ley de Comercio Exterior, esto es, el Recurso Administrativo de Revocación, los Mecanismos alternativos de

solución de controversias contenidos en los Tratados Internacionales y el Juicio Contencioso Administrativo.

Finalizaremos con el análisis de la problemática del agotamiento obligatorio del recurso que tratamos con apoyo de los procesos legislativos tanto de la Ley Aduanera como de la Ley de Comercio Exterior, así como con información solicitada a las autoridades que participan en el mismo, proponiendo modificaciones a diversos ordenamientos del derecho mexicano y la individualización de una sola autoridad para conocer de su trámite y resolución.

CAPÍTULO PRIMERO. RECURSO ADMINISTRATIVO

1. Reseña histórica sobre los antecedentes de la figura de la impugnación de los actos administrativos.

1.1. Roma Clásica.

Si bien es cierto que se pueden encontrar algunos antecedentes sobre la impugnación de los actos administrativos desde la antigua Grecia, éstos no serán desarrollados en la presente investigación, ya que, partiendo de la teoría griega del fundamento divino de las leyes, una vez que el Consejo dictaba una sentencia, el gobernado no tenía posibilidad de interponer, como tal, algún medio de impugnación en su contra, como no fuera huyendo, poniéndose fuera de la jurisdicción y del ámbito de poder e imperio del citado órgano colegiado, donde éste ya no pudiera ejecutarla. Esto nos señala un desarrollo incipiente y aún poco evolucionado del proceso judicial, tal y como señala Alberto Sánchez Pichardo “El desarrollo del procedimiento judicial griego y de los medios de impugnación contra actos administrativos no se dio en la Grecia antigua, no por falta de “genio” o “espíritu jurídico”, sino porque tal desarrollo estaba bloqueado, en el espacio de la cultura clásica griega, por cuatro aspectos: la concepción del “Estado” como extensión de la comunidad, la concepción divina de las leyes, la limitación de la reglamentación de las relaciones sociales al ámbito reducido de la *polis*, y la inexistencia de una instancia vigorosa por la que lo divino pudiera manifestarse paralelamente al poder estatal.”¹

Es por ello que nos remontaremos a la instauración de la República Romana a principios del siglo V antes de Cristo, donde el monopolio del poder era ejercido por los patricios, quienes detentaban el control del gobierno al concentrar en sí el

¹ Sánchez Pichardo, Alberto, *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 1997, p. 19.

beneficio de las magistraturas y la prerrogativa sobre los *auspicia*, es decir, el derecho de interpretar la voluntad de los dioses mediante la contemplación y examen de signos divinos en la naturaleza, toda vez que fue una época de absoluta ausencia de leyes escritas siendo las normas consuetudinarias las que regulaban la actividad diaria de los hombres. Así, los patricios se consideraban los principales depositarios del *mos maiorum*, que era, en su conjunto, un código de categorías y normas morales rodeadas de luminosidad religiosa que presidían los actos de la vida privada y pública de los romanos, manifestándose, en gran medida, en las situaciones de controversia mediante las *legis actiones*.²

De tal suerte que, cuando algún miembro del *populus* romano acudía para demandar justicia y dirimir un conflicto de intereses, el plebeyo habría de sujetarse a las citadas *legis actiones*, las cuales constaban de fórmulas verbales rígidas, cuyo menor error al pronunciarlas podían acarrear consigo la pérdida del proceso y del derecho que se exigía, además, eran conocidas y manejadas únicamente por los sacerdotes de extracción patricia.

En este caso, si bien la fuente formal fundamental de la autoridad y el derecho descansaba en lo divino, el *medium* o fuente material del derecho lo era el Senado, a cuyo mando estaba el Rey como órgano ejecutor. Con la menor presencia política del Rey se fueron instaurando nuevos puestos ejecutivos, los cuales eran designados mediante votación por las distintas *comitia*, o asambleas populares, como fue el caso de los Magistrados, dentro de los cuales encontramos a los cónsules, censores, ediles curules, cuestores y pretores, que formalmente estaban sometidos a la *auctoritas* del Senado, aunque materialmente podían emitir actos legislativos, como era el caso de los pretores con la instauración del *jus honorarium*.

3

² Cfr. *Ibidem*, p. 20.

³ “Entre los principales Magistrados figuraban los dos *consules*, jefes anuales del Estado y del ejército (*imperium domi militiaeque*); los *praetores* (*urbanus* y *peregrinus*) encargados de administrar justicia; los dos *censores*, a cuyo cargo corría la administración del *ager publicus*, la *lectio senatus* y la formación del censo de los ciudadanos, con miras al sufragio, a la tributación, al servicio militar y

Los Magistrados (los que pueden decir lo más) eran elegidos en las asambleas populares (*comitia curiata*, *comitia centuriata*, *comitia tributa* y *concilia plebis*), entrando en el ejercicio del cargo por razón del propio nombramiento y sin necesidad de un acto formal especial de aceptación. Los Magistrados mayores o con *imperium*, eran los que se designaban en las *comitia centuriata* (cónsules y pretores), y los menores los que se elegían en las *comitia tributa*. Cabe señalar que, aunque el Magistrado formalmente era un representante del *populus*, su cargo recaía en un individuo acomodado y con recursos económicos en virtud de que puesto era honorario, siendo su retribución solamente el honor que ello representaba, así como el hecho de que a futuro podía llegar a ser miembro del Senado, toda vez que los Senadores se elegían de entre los individuos que hubiesen sido Magistrados.⁴

Ahora bien, como medio concreto de impugnación contra actos administrativos en Roma encontramos la *provocatio ad populum*, conforme a la cual todo ciudadano podía apelar, ante los comicios, en contra de la pena o castigo impuesto por algún Magistrado elegido en el comicio al que se acudía. Los *concilia plebis* o asambleas de la plebe, reunidos en treinta y cinco grupos (uno por cada tribu), elegían los *tribuni plebis* y los ediles plebeyos votaban las *plebiscita* propuestas por éstos y acogían las *provocatio* contra determinadas penas impuestas por los tribunos.⁵

Al lado de la *provocatio ad populum*, se encontraban el *auxilium* y la *intercessio*. Por el primero el *tribuno plebis* tenía el derecho y la obligación de proteger al plebeyo condenado por la justicia patricia, utilizando para ello la *intercessio* o veto contra la magistratura patricia, lo que puso en manos del tribuno

a la tutela de las costumbres (*cura morum*); los dos *aediles curules*, con funciones de policía ciudadana (*cura urbis, annonae, ludorum*); los *quaestores*, Magistrados auxiliares de los *consules* y de los *censores*, que intervenían en la justicia criminal (*quaestores parricidii*), en la percepción de multas y confiscaciones y en el gobierno de la tesorería estatal (*Aerarium*); el *dictador*, Magistrado único, supremo y extraordinario, que sustituía a los cónsules en momentos de grave peligro para la República, fuera por guerras internas o externas". Santos Iglesias, Juan, *Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado*, 16ª. impresión, España, Ariel, 2007, pp. 16 - 17.

⁴ Cfr. Sánchez Pichardo, Alberto, *op. cit.*, nota 1, p. 21.

⁵ Cfr. *Idem*.

una potentísima arma con la que podía incluso paralizar el normal funcionamiento del Estado. Al lado de estas facultades, se consideró a los *tribuni plebis* dentro del ámbito de la divinidad, invistiéndolo de la *sacrosanctitas*, pudiendo declararse *sacer*, o sea, “maldito”, a quien atentara contra la persona del tribuno, pudiéndolo matar cualquier ciudadano, lo que de hecho hace referencia a una sumaria justicia de linchamiento popular.

La *intercessio* se daba al acudir un ciudadano solicitando el *auxilium*, no sólo del *tribuno plebis*, sino que podía acudir ante un Magistrado para que éste ejerciera su veto o *intercessio* contra una decisión que le afectara. Dentro de cada categoría de Magistrados (cónsul, pretor, o cualquier otro) había dos o más Magistrados que ejercían su función en régimen de colegialidad, de tal manera que siendo íntegro y pleno el poder de cada uno de los Magistrados (de los dos cónsules, de los dos prétores) se podía ver limitado por la *intercessio* del otro. El acuerdo preventivo entre los Magistrados de la misma categoría, así como el turno o el sorteo, podía evitar enfrentamientos cuando uno de ellos hacía uso del *jus intercessionis*.

Al respecto señala Alberto Sánchez Pichardo “Incluso, al parecer, la *intercessio* fue el antecedente histórico de la figura jurídica de la apelación, ya que hasta el final de la República, la sentencia emitida por un magistrado tenía fuerza de cosa juzgada una vez pronunciada, sin que existiera un lapso de tiempo que tuvieran las partes para impugnarla, ya que la sentencia emana de un juez que ha sido libremente elegido por las partes y a quien tienen la obligación de someterse. Con la *intercessio*, bajo la República, todo magistrado podía oponer su veto a un magistrado igual o inferior, lo que era resultado del *auxilium* solicitado”.⁶

Lo que antecede trajo como resultado que, a principios del Imperio, el *auxilium* se transformara en la figura de la *appelatio*, establecida por una Ley *Julia judiciaria*. La persona que quisiera quejarse de la decisión de un Magistrado podía, desde luego, reclamar la *intercessio* del Magistrado superior, *apellare magistratum*, pero

⁶ Sánchez Pichardo, Alberto, *op. cit.*, nota 1, p. 22.

el Magistrado delante de quien se llevaba no se contentaba con oponer su veto a la sentencia, la anulaba también y la reemplazaba por una nueva.

Como vemos, podemos hablar de medios de impugnación propiamente dichos, en el ámbito administrativo, hasta el advenimiento de las instituciones políticas romanas. Si bien, de manera formal, también para los romanos la divinidad era la instancia de autoridad final y absoluta de la comunidad, la manifestación ejecutiva de lo divino radicaba en el Senado, formado sobre todo por patricios que, en consonancia con la ideología política de la cultura mediterránea oriental de la época, eran los “mejores hombres”, los dueños de la *arete* o *virtus* (de vir, hombre), lo que otorgaba homogeneidad y coherencia ideológica en el grupo gobernante noble, formando un gobierno aristocrático, con exclusión de la plebe.

Ahora bien, dado que la constitución aristocrática romana de los patricios no contemplaba la participación de la plebe, sino que monopolizaba el gobierno de la ciudad en los nobles con exclusión de aquellos, los plebeyos propietarios, conscientes de la importancia de su papel social, recurrieron a la secesión, a la “huelga” general, retirándose a los montes Sacro y Aventino, y a la “huelga” militar, mediante la desobediencia a los *praetores* o jefes del ejército, dejando a Roma en manos de los patricios, condicionando su reintegración a la comunidad romana al reconocimiento de una serie de reivindicaciones como la facultad de elegir a sus propios tribunales, que tendrían facultades para oponerse a los excesos de los patricios para con el pueblo.⁷

La coexistencia de dos organizaciones institucionales al interior de la *civitas* romana, que desembocó en una especie de “lucha de clases”, fue lo que hizo posible la existencia de medios de impugnación jurídicamente reconocidos contra los actos administrativos del Estado, como lo fueron la *provocatio ad populum*, el *auxilium* y la *intercessio*, a que nos referimos anteriormente, concibiendo al *populus* como fundamento del poder, donde residía el *imperium* original que éste delegaba

⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 24.

en sus dirigentes, razón por la que a los generales victoriosos el pueblo les denominó *imperator*.

Señala Alberto Sánchez Pichardo “Al tener una noción diferente del espacio de lo político que implicaba una especie de “pacto” del *populus* con sus gobernantes, en Roma, oponerse o resistir al poder no era oponerse a la divinidad, sino a los intereses sociales delimitados en un ámbito específicamente profano, remitiendo lo divino a un ámbito más bien privado que público. Lo divino, en el ámbito público, tenía una función accesoria más que constituyente (como lo había sido en las comunidades precedentes incluyendo la griega), todo lo cual, además de hacer posible la emergencia histórica del derecho como ciencia y como técnica social, hizo posible el establecimiento de medios de impugnación jurídicamente formales en contra de actos administrativos sólo hasta el advenimiento de Roma”.⁸

1.2. Edad Media.

A partir de la caída del Imperio romano de Occidente, hacia finales del siglo V de nuestra era, se dio en Europa una segmentación cada vez más progresivas de las instituciones políticas, jurídicas y administrativas que funcionaban en Roma, consecuencia del desmembramiento del Estado central fuertemente constituido que había existido en la época de los césares, que poca o nula resistencia pudo oponer a la invasión de los “bárbaros” provenientes del norte de Europa, tribus con un desarrollo institucional rudimentario en cuanto a las formas de gobierno y en cuanto el ejercicio del derecho, que consistía sobre todo en “vías” para la manifestación de la voluntad divina en los conflictos humanos.

Ante esta situación social en Occidente y el derrumbamiento de las construcciones institucionales políticas y jurídicas clásicas, el dinamismo social se redujo a expresiones mínimas al quedar limitado a un ámbito meramente regional. Los conflictos sociales internos regionales eran resueltos, dentro del derecho

⁸ Sánchez Pichardo, Alberto, *op. cit.*, nota 1, p. 25.

consuetudinario germano rígidamente formalista, por medio de un tribunal al efecto, denominado *iuncta* o asamblea judicial que tenía carácter militar, adoptando los principios generales de la prueba, estatuidos en el derecho romano, dado lo rudimentario al respecto del derecho germánico que establecía como parte ganadora a quien mediante auspicios y signos en el fuego y el agua, demostraba la voluntad divina a su favor.

Al respecto el multicitado Sánchez Pichardo describe “El aspecto formal del proceso judicial y de la prueba, dentro del mismo, eran en lo fundamental de raigambre romano, pero la jurisdicción, o forma de decir el derecho, estaba dada por una institución del derecho germánico consuetudinario como lo eran las *iunctas*, que era quien ejercía la jurisdicción sobre el pueblo. Las sentencias emitidas por las *iunctas* tenían el carácter de cosa juzgada, sin que haya información de algún posible medio de impugnación contra los actos administrativos de aquel entonces, aunque es posible que tal situación haya existido como una apelación directa al rey o gobernante de la región. De haber existido esta posible apelación, quizás ésta habría subsistido dentro de la posterior figura jurídica de la súplica ante el rey”.⁹

1.3. Occidente Moderno.

En esta época prevaleció la búsqueda de una fuente de legitimidad de los Reyes regionales ante el deseo de preeminencia política por parte del Papa.

Las intenciones papales de control eran consecuencia de la debilidad institucional en que los gobiernos locales se habían sumido ante la crisis y resquebrajamiento de las vigorosas instituciones políticas y jurídicas clásicas, siendo la Iglesia la única institución vigorosa y fuerte que había sobrevivido con éxito el embate de las invasiones bárbaras.

⁹ *Ibidem*, p. 28.

En esencia, la posición papal era que el poder temporal estaba sometido al poder divino, tesis que compartía con el partido monárquico, pero a diferencia de éste, el Papa sostenía que él era el representante de Dios en la tierra, por tanto, él era quien podía designar o ratificar al Rey o al Emperador. El partido monárquico sostenía que, en efecto, el poder temporal estaba sometido al divino, pero de manera directa, sin intermediario alguno en la tierra, por lo que los dos poderes, el papal y el monárquico, tenían “jurisdicciones” diferentes, el del primero era exclusivamente espiritual y, el del segundo, profano.

Esta contraposición al Papa y el hecho de ver en el derecho romano un fundamento de legitimidad para la autoridad secular, ajeno del reconocimiento a una instancia divina, gestó la idea laica del gobierno y de la autonomía de la política, librando a ésta de sus ataduras morales y religiosas.

En palabras de Alberto Sánchez Pichardo “Los movimientos conciliares de discusión y crítica a la doctrina teocrática sobre la plenitud de la potestad del Papa se incrementaron, formado parte de ellos pensadores como Lutero. Todos estos movimientos desembocarían en el establecimiento de una teoría política secularmente bien definida, en la que tendría su base y fundamento el Estado moderno”.¹⁰

El exponente principal de esta nueva teoría política secular lo fue Maquiavelo, considerado el padre de la moderna teoría política, con su libro “El Príncipe”, donde trata sobre los fundamentos del poder, sin referencia alguna a lo divino o a lo moral. A pensar de Maquiavelo, la justificación del ejercicio del poder por el gobernante debe ser solamente la fundación y la conservación del Estado; el poder se legitima por sí mismo, no tiene ningún fundamento o principio exterior o superior a sí mismo, es el origen y el fin de su ejercicio, definiendo a la política como la institución del Estado, como la institución de un orden, y a la vida política como puramente profana. Con esta laicización de lo político, el autor florentino allanó el terreno para que la

¹⁰ *Ibidem*, p. 30.

moderna noción de soberanía, base y fundamento del Estado moderno, fuera conceptualizada por Juan Bodino, quien consideraba ilimitado el poder soberano del Estado, con excepción de su intervención en la propiedad de la familia. La noción del concepto de soberanía sería reelaborada y perfeccionada por Thomas Hobbes en Inglaterra, en la primera mitad del siglo XVII.¹¹

Con el advenimiento de la teoría del Estado soberano, emerge la necesidad de limitar sus funciones. De esta limitación nace nuestra moderna idea de medios de impugnación, que implica la existencia de derechos fundamentales del hombre que no pueden ser violados por las actuaciones estatales. No basta que estos derechos sean considerados como emanados de un derecho natural de origen divino, sino que deben estar contemplados en el orden jurídico profano del Estado soberano para establecer formas de intervención de los gobernados en la formación de las leyes. Con la institución del Estado soberano emergen, asimismo, las modernas teorías tributarias sobre la legitimidad y los límites del Estado para establecer contribuciones fiscales a cargo de sus gobernados y la consideración de la necesidad de establecer legalmente medios de defensa e impugnación que los particulares pueden interponer contra actos del Estado que afecten injusta o desproporcionalmente la propiedad privada del gobernado.

1.4. El Estado Moderno.

Como vimos anteriormente, fue en la Roma antigua donde se establecieron medios de impugnación contra los actos administrativos del Estado, como consecuencia del enfrentamiento de dos clases que se encontraban orgánicamente organizadas e identificadas, existiendo en la base del edificio jurídico y político de la Roma republicana, el presupuesto de un “pacto” que suponía que el pueblo era la fuente originaria de las leyes, ya que el *populus Romanus* era la autoridad en cuyo nombre los Magistrados romanos aplicaban la Ley.

¹¹ Cfr. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Espasa – Calpe, S.A. <http://xavier.balearweb.net/get/El%20principe%20MAQUIAVELO.pdf>

Sin embargo, la teoría del “pacto social” originario habría de ser delimitada hasta la emergencia histórica del Estado moderno, donde se consideró que la justificación de la obediencia y la emisión de órdenes o mandatos descansaba en un supuesto “pacto” constituyente, escrito o contenido en la costumbre, por el que los individuos renunciaban a su facultad de hacerse justicia por sí mismos (venganza personal o del clan), y a apropiarse de bienes y satisfactores por la violencia (uso de la fuerza), en favor de un individuo (soberano), quien ejercía el monopolio del poder coercitivo para imponer sanciones (facultad de imperio coercitivamente), y a quien se consideraba como el único que estaba encima de la Ley, por ser la fuente de la misma. ¹²

Así, con el fin de obtener la obediencia a sus órdenes y mandatos por parte de los gobernados, es que el soberano cuenta con un cuadro administrativo que las organiza, dirige y ejecuta. El objetivo básico de las órdenes y mandatos del soberano es la consecución de seguridad para la vida y las propiedades de los individuos, existiendo el “derecho de resistencia” por parte de los gobernados si los actos del Estado exceden tales funciones.

Este derecho, se impuso como contrapartida a la centralización del poder monárquico y al fortalecimiento del Estado absoluto, según el desarrollo teórico de la concepción política del nuevo Estado nacional, teniendo su origen en la Inglaterra de principios del siglo XIII con el Rey Juan sin Tierra, denominado así porque ante su política de apropiación de tierras, fue obligado, mediante la Carta Magna a respetar las posesiones y propiedades de sus súbditos, estableciendo que ningún hombre podía ser privado de su libertad y propiedades, sino de acuerdo con la Ley de la tierra, lo que hacía referencia al derecho consuetudinario. Ello implicó el nacimiento de la garantía de audiencia previa y de legalidad, que es la fuente de los derechos individuales que en tal sentido constan en las Constituciones modernas (entre ellas la nuestra en sus artículos 14 y 16). ¹³

¹² Cfr. Sánchez Pichardo, Alberto, *op. cit.*, nota 1, pp. 33 - 34.

¹³ Cfr. *Ibidem*, p. 36.

Sin embargo, el establecimiento de derechos constitucionales obtenidos por los gobernados respecto de los gobernantes, no siempre fue respetado por éstos desde un principio. De aquí que el *populus* romano haya tenido que abandonar Roma cinco veces, no tanto por obtener más beneficios de los patricios, sino porque éstos olvidaban los acuerdos anteriores hechos con la plebe.

Así, la Carta Magna fue antecedente de un lento proceso que tenía por objeto restringir la autoridad de la monárquica absolutista inglesa. A partir de entonces, el Parlamento tendría preeminencia política por sobre el monarca, que quedaba limitado por el célebre *Bill of Rights*, estableciendo la ilegalidad de muchas prácticas de la corona, prohibiendo la suspensión y la dispensa de las leyes, los juicios por comisión, las multas o fianzas excesivas, así como el mantenimiento de ejércitos en tiempo de paz y la imposición de contribuciones sin permiso del Parlamento. A los gobernados se les reconoce, además, el derecho de petición al Rey, el de portación de armas, la libertad de tribuna en el Parlamento y la libertad en la elección de sus representantes en la Cámara de los Comunes.¹⁴

Ya lo señalaba Adam Smith en su imponente obra “Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones” al aseverar que las leyes que traten de limitar y dirigir al Estado, podrán ser ventajosas en lo privado para algunos pocos, pero nunca serán ventajosas para el público en general. El interés del pueblo, es el interés del negociante. Los hombres buscando su propio bien, contribuyen y establecen interés general. La riqueza de una nación proviene de la búsqueda diligente de sus propios intereses por parte de cada uno de los ciudadanos, cuando cosecha la recompensa de su trabajo arduo, o cuando sufre el castigo de su falta de disciplina o de sus errores de cálculo. Al atender sus propios intereses el individuo sirve al interés público, actuando así por una mano invisible, que es mejor que la mano visible, inepta y depredadora del Estado.¹⁵

¹⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 38.

¹⁵ Cfr. *Idem*.

Para el multicitado Alberto Sánchez Pichardo, esta es la base de nuestro principio legal constitucional moderno, conforme al cual, el imperio del Estado está limitado a las atribuciones expresamente determinadas en la Ley, de tal forma que si el Estado requiere de los bienes de los particulares para su mantenimiento o cualesquier otro fin público que se persiga, debe apegarse a lo que estrictamente le permite la Ley, y conforme al procedimiento que ahí se determine. El hombre es libre, y esta libertad reside en el hecho de que yo soy propietario de mí mismo. Toda la doctrina liberal se deriva de este principio primordial que Locke establece. El imperio del Estado no es absoluto, está limitado por la propiedad y por la vida de los gobernados, que se reconocen como derechos inviolables de éstos, y por tanto inafectables por el Estado, consagrados en la ley positiva mediante los principios de legalidad, audiencia previa, y seguridad jurídica.¹⁶

Los medios de impugnación contra actos administrativos tienen como fundamento de legitimidad y de existencia dentro del Estado moderno, el que éste está limitado en cuanto a su *imperium* y poder, y para evitar excesos, en la medida de lo posible, es que la legislación positiva ha establecido como escudo y defensa de los particulares los medios de impugnación contra actos administrativos del Estado que no se apeguen a la Ley, que es lo que nos toca estudiar en los capítulos ulteriores de esta investigación.

1.4. México.

Ahora bien, en cuanto a los antecedentes de impugnación de los actos administrativos en el Derecho Mexicano, ubicándonos en la época de la Colonia, en palabras de Gonzalo Armienta Hernández “Los recursos administrativos tenían por objeto cambiar los abusos de las autoridades fiscales y eran interpuestos directamente ante el Virrey. En esta época los recursos en materia fiscal iban dirigidos en especial a atacar aquellas resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva. Una vez recibido el escrito impugnatorio, el Virrey ordenaba

¹⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 45.

a una comisión que revisara la tasación hecha para que ésta diera su punto de vista y se resolviera en definitiva. La duración de este recurso era de aproximadamente un año y medio, y siempre se le daba traslado al encomendero.”¹⁷

Si bien el Virrey tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto como consecuencia de un abuso o exceso de la autoridad, había casos en que acordaba turnarlo a un Magistrado para que éste resolviera en definitiva el problema.

Al respecto José Miranda señala “La mayoría de las veces las autoridades superiores de la colonia ponen en movimiento el aparato protector en respuesta a un requerimiento particular, la denuncia de un abuso o un exceso, por información o queja. Si la información o la queja llegan al Virrey, éste puede tratar de hacer que desaparezca el agravio por la vía gubernativa, expidiendo una orden a las autoridades o particulares que lo cometan. Cuando el Virrey no estima oportuno emitir una orden que pueda poner fin al abuso, hace intervenir a la justicia, mandando a algún magistrado que se informe y resuelva según derecho”.¹⁸

Sin embargo, realmente los recursos administrativos en nuestro país empezaron a tomar fuerza a partir de la Revolución Mexicana.

Del México pre-revolucionario es importante destacar la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y fronterizas del 28 de enero de 1885, en la cual existió un recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por los Administradores de Aduanas, el cual podía ser interpuesto, a elección del particular, ante la Secretaría de Hacienda o en el Juzgado de Distrito competente.

¹⁷ El encomendero, bajo cuya sujeción directa se encontraban los naturales de la Nueva España, era quien determinaba y percibía los tributos. Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 8ª. ed., México, Porrúa, 2012, p. 49.

¹⁸ Miranda, José, *El Tribuno Indígena en la Nueva España durante el Siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1980, p. 235.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, se expidieron diversas leyes fiscales, que son antecedentes inmediatos, no sólo de los actuales recursos administrativos, sino también del contenido tributario instaurado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936. Entre ellas sobresalen las siguientes:

- a. La Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas, expedida en 1929, la cual crea el Jurado de Penas Fiscales, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda.
- b. El Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos Sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y empresas, del 21 de febrero de 1924, que instituyen un recurso administrativo ante la Junta Revisora.
- c. La Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1925, preveía un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras.

Afirma José Luis Vázquez Alfaro “Es en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 y en la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y para la Aplicación de Penas de 1929, que se instituyeron los recursos contra los actos de las llamadas «Comisiones de Calificadoras»¹⁹. Es a partir de este periodo, sostiene Vázquez Alfaro, que podemos hablar de verdaderos recursos administrativos en el derecho mexicano.

Otro ordenamiento legal de la misma naturaleza, en el cual encontramos un antecedente más de los actuales recursos administrativos, es la Ley de Organización del Servicios de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929 el Jurado de Revocación para conocer de las inconformidades de los particulares contra resoluciones dictadas en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal.

¹⁹ Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 69.

De esta manera vemos que, en nuestro país, la presencia de los recursos administrativos realmente no es reciente, ya que desde la época colonial se observa la reglamentación de recursos que el particular podía interponer en contra de los actos administrativos de la autoridad; sin embargo, señala Gonzalo Armienta “Éstos se incrementaron en forma importante a partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, pues la mayoría de las leyes administrativas que fueron expedidas en aquel tiempo, contienen, por lo general, un capítulo correspondiente a Recursos Administrativos”.²⁰

2. Generalidades.

Para entrar al estudio del recurso administrativo resulta indispensable, primeramente, comprender el significado de esta noción conceptual desde un punto genérico.

Al respecto, Carlos Ortega Carreón señala “La acepción “recurso” tiene una connotación cuyo significado característicos es la de recurrir, apelar, solicitar, pedir, reclamar, requerir, invocar, pretender, por algún medio, la modificación de un acto o resolución que se considera lesiva a los intereses del particular”.²¹

Desde un punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus*, que significa, camino de vuelta, de regreso o retorno²².

Es el medio que prevé la Ley a favor de parte interesada y afectada por una resolución de la autoridad, para que pueda ser nuevamente estudiada y, en su caso, confirmarse, modificarse o anularse.²³

²⁰ Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, nota 17, pp. 50-51.

²¹ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, México, Porrúa, 2011, p. 3.

²² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 93, Serie E, México, Porrúa, 2009, p. 123.

²³ Cfr. Orellana Wiarco, Octavio Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, México, Porrúa, 2007, p. 155.

Para Luis Raúl Díaz González el recurso, en general, es “cualquier medio de defensa que tienen los particulares para rebatir, ante la propia autoridad, los actos o resoluciones dictados por ella y que les provocan un perjuicio, ya sea por la aplicación indebida de la Ley, su aplicación, o bien, por arbitrariedades del funcionario que la dictó. La finalidad que se busca es obtener la nulidad de la referida actuación o resolución, ya sea en forma total o parcial”.²⁴

De lo que concluimos, el recurso, es un medio de defensa que tienen los particulares en contra de actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos, permitiendo que las resoluciones que se dicten en éste restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos.

2.1. Definición.

Una vez definido al “recurso” de manera general, procederemos a precisar qué se entiende por “recurso administrativo”.

Como concluimos en líneas anteriores, se les denomina recursos porque se trabaja con un acto o resolución preexistente, es decir, con una situación ya decidida, existiendo una idea de regresar al punto de origen.

Ahora bien, por tratarse de la materia esencialmente administrativa, se les da ese calificativo, lo que de entrada significa que los mismos han de ser resueltos por la Administración Pública Federal cuando se controviertan sus propios actos o resoluciones.²⁵

²⁴ Díaz González, Luis Raúl, *El Recurso Administrativo como medio de Defensa Fiscal*, México, Gasca Sicco, 2009, p. 4.

²⁵ Cfr. Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, *op. cit.*, nota 21, p. 4.

A decir de los doctrinarios Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa “el significado del recurso administrativo deriva de la connotación de sus dos palabras. Recurso que proviene del latín *recursus*, que significa la acción y efecto de recurrir, porque se dice que el recurso es la acción que concede la Ley al interesado para reclamar contra las resoluciones de la autoridad. Por su parte, el calificativo administrativo denota que esa acción debe ser resuelta por una autoridad administrativa, bien sea la que dictó el acto administrativo impugnado u otra especializada, pero siempre en vía administrativa”.²⁶

De la anterior perspectiva tenemos que, el recurso administrativo, ha sido definido por diversos autores, dentro de los cuales destacamos los siguientes:

Para Narciso Sánchez Gómez “los recursos administrativos, son los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que, en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la Ley o Reglamento que lo regule”.²⁷

En ideas de Nava Negrete, el recurso administrativo “es un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación para el que lo resuelve”.²⁸

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso*, 4^a. ed, México, Porrúa, 2008, pp. 285 - 286.

²⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, 3^a. ed, México, Porrúa, 2005, pp. 407-408.

²⁸ Nava Negrete, Alfonso, *Recursos Administrativos. Justicia administrativa*, México, Trillas, 1988, p. 42.

Y para Gabino Fraga “el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.²⁹

Por lo tanto, concluimos que, el recurso administrativo, es aquel medio de defensa establecido en la Ley que puede hacer valer el gobernado en contra de un acto o resolución por parte de la Administración Pública, en virtud de que considera le causa un perjuicio directo a su esfera jurídica, con la finalidad de que lo anule o modifique, o, en otras palabras, constituye la oposición de una pretensión del gobernado en contra de un acto administrativo, mediante un procedimiento establecido en Ley.

2.2. Finalidad y justificación.

Para Gonzalo Armienta, la finalidad del recurso administrativo consiste en controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho: “El objeto fundamental del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la Ley”.³⁰

Para los doctrinarios Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, este medio de defensa se caracteriza por tener una finalidad depuradora o represiva de actos preexistentes, que se estima fueron dictados en contravención de las disposiciones jurídicas o dejando de aplicar las debidas: “Precisamente, de esta finalidad, este medio impugnatorio recibe el nombre de recurso, en cuanto que la autoridad competente que lo resolverá, habrá de volver a trabajar sobre la materia que es

²⁹ Fraga Magaña, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª ed, México, Porrúa, 2007, pp. 435.

³⁰ Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, nota 17, p. 59.

objeto de impugnación, a fin de que su “nuevo curso” (recurso) le permita subsanar las deficiencias de que adolece el acto impugnado”.³¹

En esta forma, la Administración ejerce un control de carácter administrativo sobre la producción de actos administrativos dictados por las autoridades, con el objeto de revisar tanto su validez como su eficacia, a fin de que si éstos se encuentran afectados por vicios de procedimiento, forma o fondo, tales actos sean destruidos, de comprobárseles su ilicitud; y por lo contrario, de no demostrarse tal situación, se proceda a su confirmación, ante la inexistencia de vicios.³²

Ahora bien, para Ortega Carlos Carreón “la necesidad de que la Administración Pública cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó, con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, dio lugar al establecimiento de los recursos administrativos. Este medio de autotutela se pone a disposición del administrado, para hacerle valer a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación y, de esta manera, optar por una resolución que se encuentre apegada a la Ley”.³³

Nava Negrete, citado por Armienta, manifiesta que hay dos razones suficientes para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en “la obligación constitucional que se conceda al particular el ejercicio del derecho de audiencia y se garantice a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades”.³⁴

“Bastaría tener en cuenta que el recurso administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia a fin de sostenerlo como institución vigente. También las autoridades administrativas lo

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 26, p. 286.

³² Cfr. *Idem*.

³³ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 21, p. 3.

³⁴ Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, nota 17, p. 61.

emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas”.³⁵

Luego entonces concluimos que, los recursos administrativos, se establecieron por la necesidad de que la Administración Pública contara con un adecuado medio de control de sus actos, a través del cual se le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó, con el fin de verificar que se hayan ajustado al orden legal administrativo.

2.3. Naturaleza Jurídica.

Al tratar el tema de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, la doctrina del derecho administrativo nos permite apreciar que dichos medios de defensa legal pueden ser vistos desde diferentes puntos de vista, que no dejan de coincidir con las nociones conceptuales de los mismos, pero que nos posibilitan ver con mayor amplitud los diferentes enfoques que se les ha dado para explicar la esencia de los mismos.

Así, algunos tratadistas consideran que el recurso administrativo es un derecho de instancia del particular y, para otros, es sólo una prerrogativa de la autoridad.

Entre estos últimos encontramos a Jesús González Pérez, citado por Gonzalo Armienta, quien señala “se trata de una prerrogativa de la autoridad, porque si ésta puede, por sí, sin acudir a los tribunales, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrados, precisamente en ejercicio de esa misma facultad decide los recursos que se deducen contra los actos administrativos”.³⁶

³⁵ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 28, p. 42.

³⁶ Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, nota 17, p. 57.

De la misma manera, Marice Hauriou, citado por el doctrinario Acosta Romero, opina que los recursos administrativos “son una forma en que la Administración Pública se haga justicia por sí misma, ya que mediante el recurso administrativo se le da oportunidad a la Administración Pública de corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien es su consecuencia, ya que fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad, la modificación o la invalidación de una resolución ilegal”.³⁷

Ahora bien, respecto la postura opuesta, a pesar de que la mayoría de tratadistas consideran al recurso administrativo como un derecho del particular para impugnar las resoluciones administrativas, hay quienes lo consideran un acto jurídico, propiamente una instancia del particular.

Por ejemplo, cuando el administrado es notificado por la Administración Pública de la existencia de un acto o resolución administrativos en contra del primero, el administrado puede impugnar dicho acto o resolución, entonces hablamos de un derecho que nace a favor del administrado para impugnar el acto o resolución de la Administración Pública que lo afecta. El derecho que tiene el administrado de impugnar un acto administrativo, nace de la propia Constitución, por cuanto dicha norma fundamental reconoce a todos los individuos el derecho de defensa.³⁸

Por el contrario, Juan Carlos Cassagne, también citado por Miguel Acosta, señala que “tratándose de una declaración de voluntad del particular que produce efectos jurídicos respecto de la administración y las demás personas legitimadas en

³⁷ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, México, Porrúa, 1999, Tomo II, p. 594.

³⁸ Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, *El Recurso Administrativo como mecanismo de control de la Administración Pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 225 – 226, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2396/18.pdf>.

el procedimiento, es evidente que el recurso administrativo es un acto jurídico y no un derecho”.³⁹

Al respecto Miguel Alejandro Olvera afirma “la manifestación de la voluntad del administrado en interponer un recurso en sede administrativa, constituye un acto jurídico consistente en pedir a la administración mediante el recurso, que modifique o revoque un acto o resolución administrativos. Al escrito mediante el cual el administrado interpone un recurso impugnando un acto administrativo, la mayoría de los doctrinarios le da el calificativo de acto jurídico.”⁴⁰.

De lo anterior podemos contar con elementos para concluir que la naturaleza jurídica del recurso administrativo, es un acto jurídico.

Para Briseño Sierra, citado por Gonzalo Armienta Hernández, el recurso administrativo “es un derecho de instancia, que debe estar clara y específicamente consignado en la Ley o Reglamento aplicables al caso controvertido, puesto que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares.”⁴¹

De lo expuesto se advierte un elemento para concluir que se trata de una instancia del particular que tiene el particular frente a la autoridad.

Gonzalo Armienta Hernández opina que los tratadistas citados “están en lo cierto al clasificar al recurso entre los actos jurídicos y a la instancia como un derecho, en razón de que los recursos administrativos constituyen un derecho en sí, así como también la facultad de inconformarse, la cual se objetiviza o manifiesta mediante un acto inicial del administrado, que se configura conjuntamente con otros actos de la autoridad y eventualmente de terceros, configurándose así la figura

³⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 37, p. 594.

⁴⁰ López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 38, p. 226.

⁴¹ Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, nota 17, p. 58.

denominada recurso”. Y concluye: “no debe confundirse, ya que, el derecho de recurrir que es emanación conjunta del derecho de peticionar a las autoridades y de la garantía de defensa trasladada al plano administrativo, con su manifestación concreta en el acto por el cual se recurre”.⁴²

No resulta infructuoso lo expuesto por Narciso Sánchez Gómez, a saber:

“1. El recurso administrativo es un derecho subjetivo de que dispone el administrado para solicitar la anulación, la revocación o la modificación de un acto administrativo. Evidentemente, se trata de la posibilidad que tiene un particular para recurrir una resolución administrativa que lesiona sus derechos, y desde el momento en que se presenta el escrito respectivo, se pone en movimiento el órgano administrativo para que resuelva la pretensión deducida. En otras palabras el recurso administrativo al concebirse como un derecho subjetivo del gobernado, nos conduce a sostener que por mandato legal representa un remedio o una protección que el legislador le ha dado para que le exija a la administración que se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen sus actos.

2. El recurso administrativo es un acto jurídico, porque el ejercicio concreto del derecho a recurrir, es una declaración unilateral y externa de voluntad tanto del particular recurrente, como de la Administración Pública que conoce y resuelve respecto de ese asunto; esto es, la manifestación de voluntad se provoca a instancia de parte y se concluye de oficio. Pues al resolverse tal medio de defensa se corrobora la existencia de un acto definitivo de la Administración Pública que confirma, revoca, modifica o deja sin efecto otro acto administrativo que fue materia de impugnación.

3. El recurso administrativo es un medio de defensa porque mediante un escrito que elabora por su propio derecho se inconforma ante la Administración Pública en contra de un acto administrativo lesivo a sus derechos personales, y esa

⁴² *Idem.*

defensa tiene que admitirse si es presentada en tiempo, ante autoridad competente, en donde se deben de seguir las formalidades del procedimiento respectivo, y que la resolución que recaiga también este revestida de la suficiente motivación y fundamentación para que el medio de defensa resulte eficaz, conveniente y apegado a derecho.

4. El recurso administrativo por su naturaleza jurídica también se le concibe como un procedimiento, esto es se trata de una serie de trámites, pasos o formalidades legales que debe seguirse tanto por el administrado como por la Administración Pública, a fin de plantear la inconformidad en contra de un acto administrativo que se presume de ilegal y que debe conocerse y resolverse siguiendo las prescripciones legales del caso. En efecto las formalidades del procedimiento de un recurso administrativo comienzan con la atención de los requisitos que deben llenarse en el escrito respectivo, presentar en tiempo la inconformidad ante la autoridad competente, admitirse y desahogarse las pruebas ofrecidas, y dictarse en tiempo la resolución de esa impugnación, para no dar margen a la configuración de la negativa ficta”.⁴³

En opinión propia, consideramos que la naturaleza jurídica del recurso administrativo es un derecho inherente de los gobernados, ya que si bien es cierto que el recurso se inicia con un acto a instancia del recurrente, también lo es que en un primer plano, el particular tiene el derecho de acudir ante la autoridad, es decir, tiene la prerrogativa de acudir o no ante ella a dirimir una controversia; convirtiéndose así al recurso administrativo en un instrumento que sirve al gobernado para que pueda obtener la modificación o la invalidación de una resolución o un acto de autoridad; sin embargo, si éste no acude a ejercer ese derecho, únicamente se tendrá por consentido el acto de autoridad.

⁴³ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 27, pp. 411 - 412.

2.4. Principios.

La existencia y tramitación de este medio de defensa, está sujeta a una serie de principios que forman su procedimiento.

Como señala José Roberto Dromi, citado por los doctrinarios Gutiérrez y Espinosa, los principios jurídicos esenciales que regulan la tramitación del procedimiento administrativo “son pautas, directrices, que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas inmodificables por la regulación formal, que explicitan el “contenido” del procedimiento”.⁴⁴

En este tenor de ideas, los principios jurídicos que rigen el procedimiento administrativo son:

a. Legalidad objetiva.

El término legalidad no exige el cumplimiento de las normas que imponen obligaciones, sino que se refiere a la observancia de las normas que otorgan facultades o regulan su ejercicio.⁴⁵ Los particulares podemos hacer todo lo que la Ley no nos prohíbe, mientras que las autoridades sólo pueden hacer aquello que expresamente les permite la misma. Así, el principio de legalidad implica que es necesaria una ley que faculte previamente a la autoridad, que le dé poder para actuar.

⁴⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 26, p. 288.

⁴⁵ Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer Curso*, México, Porrúa, 2009, p. 425.

Este principio constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que la acción administrativa no es libre, sino que la Administración Pública sólo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico.⁴⁶

Dicho principio como rector del procedimiento administrativo, tiene plena aplicación en cuanto éste no sólo atiende a la protección subjetiva del gobernado, en su derecho, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, a fin de hacer efectivo el imperio de la legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo; mismo que se encuentra integrado por cuatro aspectos:

Normatividad jurídica. Toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente de donde provengan (Constitución, Ley, Reglamento), toda vez que para cada caso rige todo el ordenamiento jurídico positivo; por ende, aunque un caso concreto encuadre en un norma jurídica determinada, siempre le será aplicable la totalidad de dicho ordenamiento. Lo anterior se explica en virtud de que la legalidad a que está sometida la actuación administrativa no sólo se refiere a la Ley en su sentido formal, sino que ésta debe entenderse en su más amplia acepción, comprendiendo en ella a todo tipo de normas que integren el ordenamiento jurídico positivo. Por ello se ha dicho que la Administración no sólo se encuentra sometida a la Ley, sino a todo el bloque de legalidad.

Jerarquía normativa. Implica que el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico debe hacerse respetando la distribución jerárquica de las normas. Por tanto, ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior, podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de mayor jerarquía.

Igualdad jurídica; en tanto que la actuación de la Administración Pública no debe establecer excepciones o privilegios, que excluyan a unos de lo que en igualdad de condiciones se concede a otros.

⁴⁶ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 26, p. 292.

Razonabilidad. En su actuación, la Administración debe verificar los hechos y valorarlos de manera objetiva, en cuanto que el acto administrativo, que haya sido producto del procedimiento, debe manifestarse razonablemente, es decir, que se encuentre justificado en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que lo originen. Implica una valoración jurídica de justicia, en cuanto que lo razonable jurídicamente, es lo justo, lo que se haga conforme a la razón, lo equitativo; contrariamente a lo irrazonable, es decir, a lo arbitrario, a lo injusto o a lo absurdo.⁴⁷

b. Debido proceso.

Consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, se ha interpretado como una garantía de los gobernados, lo cual se traduce en:

- a. Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b. Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.
- c. Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.
- d. Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.
- e. Que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.
- f. Que se funde y motive la resolución.⁴⁸

c. Economía.

Para Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, este principio tiene dos enfoques “uno de carácter procedimental, encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible (para otros tratadistas denominado celeridad); y, el segundo, destinado a la gratuidad del procedimiento, por lo que no debe estar sujeto al pago de costas, ni gravado con derechos,

⁴⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 295.

⁴⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 297.

contribuciones o cualquier erogación que el gobernado tenga que hacer a la administración pública, por su tramitación”.⁴⁹

De tal manera que considerando el segundo aspecto, este principio recomienda que se deben evitar gastos a los particulares que promueven un recurso administrativo, toda vez que se trata de un servicio público que debe prestarse en forma gratuita, aunque desde luego, no se exceptúan ciertos formalismo legales que requieren la asesoría de un abogado y otros gastos que el gobernado deba erogar por concepto de derechos por el pago de servicios prestados por la Administración Pública, como permisos, licencias, entre otros.

El fundamento de este principio se encuentra en el artículo 17 constitucional, que señala la garantía de administración de la justicia, en cuanto que los tribunales deben estar expeditos para administrarla gratuitamente.

d. Publicidad.

Implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso, desde su inicio hasta sus etapas conclusivas, que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado prevista en el artículo 14 constitucional.⁵⁰

Por tal motivo, en el procedimiento administrativo la publicidad debe ser satisfecha en todas sus fases o etapas en que se desarrolla, pues ello constituye un aspecto fundamental de la actuación administrativa para dar a conocer a los interesados toda su actuación, puesto que esto no se debe realizar de manera oculta a los ojos de los particulares.

⁴⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 26, p. 292.

⁵⁰ Cfr. Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 45, p. 429.

e. Oficiosidad

Consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de cuantas diligencias estimen convenientes para esclarecer y resolver los asuntos sometidos a su consideración.⁵¹

Es decir, el recurso administrativo se inicia a petición o gestión de parte interesada por su propio derecho; sin embargo, una vez presentado ante la dependencia u organismo Federal, Estatal o Municipal que debe conocer de caso, ésta habrá de instruir el procedimiento hasta su terminación, debiendo admitirlo, fijar un periodo probatorio, provocar de oficio las pruebas que sean necesarias para resolver el fondo del asunto a la cuestión planteada, pedir los informes que se requieran, desahogar los medios de prueba ofrecidos y dictar la resolución en término, en eso estriba la oficialidad.

f. Informalidad a favor del administrado.

Implica la ausencia de formalismos no esenciales, que complican y retrasan el procedimiento administrativo. Sólo se establece en favor del gobernado, ya que la autoridad sí se encuentra obligada a la satisfacción de los mismos.⁵²

En otras palabras, se refiere a que las formalidades para el planteamiento y tramitación deben ser las mínimas para el gobernado, que no se le dé el tratamiento práctico de una carrera de obstáculos que ha de salvar el recurrente para obtener una resolución de su pretensión deducida, por esa razón, si bien es cierto que su planteamiento se hace a instancia de parte, también lo es que su instrucción y resolución es de oficio, porque una vez que se hace valer ante la autoridad competente, ésta debe continuar con los trámites conducentes, sin necesidad de recordatorio y gestión del interesado hasta ponerle fin al asunto dentro del término

⁵¹ Cfr. *Idem*.

⁵² Cfr. *Ibidem*, p. 430.

que marque la Ley o el Reglamento respectivo, cuidando que no se caiga en el silencio administrativo.

El tratadista Narciso Sánchez lo denomina como principio de sencillez “ lo que significa que las impugnaciones administrativas se desarrollen en una forma moderada y sencilla, evitándose complicados y costosos trámites administrativos, para que se alcance su eficacia y conveniencia práctica tanto para la Administración Pública como para los particulares, y por ello no debe confundirse ni asimilarse al procedimiento judicial, que es más formalista, complicado y riguroso en su fundamentación y motivación.”⁵³

g. Celeridad.

Principio que establece que se deben suprimir los trámites innecesarios, a fin de que las diligencias no se retrasen, es decir, que el ejercicio de la función administrativa se lleva a cabo a la brevedad posible.⁵⁴

Se ha establecido tanto en favor de los administrados, quienes esperan una decisión pronta, como de la propia administración, para que pueda actuar de inmediato, cumpliendo con su cometido, es decir, la satisfacción del interés público.

Lo cual nos da a entender que el procedimiento tiene que ser rápido, de modo que en tiempo breve se llegue a una resolución que ponga fin al recurso, de tal suerte que esa medida debe cumplirse para beneficio de ambas partes, dado que al particular le interesa que no le entorpezcan sus derechos y a la Administración Pública para demostrar eficiencia en el desarrollo de sus funciones.

Sin embargo, el hecho de que el procedimiento se halle regido por el principio de celeridad, no implica que los órganos administrativos omitan el cumplimiento de

⁵³ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 27, p. 418.

⁵⁴ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 26, p. 290.

los actos procedimentales necesarios para la decisión final o que una exagerada premura le lleve a cumplirlos parcialmente, ni mucho menos, que no se dé la oportunidad al gobernado de esgrimir sus argumentos y de ofrecer pruebas para acreditar sus derechos, o que se omita el análisis y valoraciones de las pruebas, puesto que en todo caso siempre se encuentran obligados a respetar todas las fases del procedimiento y la garantía de audiencia del administrado.

“La celeridad no es prematuridad, pues administración eficiente y rápida no es administración apresurada en el resultado; resultado que puede tornarse en ilegítimo, por el solo hecho de ser excesivamente veloz su producción en desmedro del recurso procedimental impuesto por la legalidad objetiva”.⁵⁵

h. Buena fe.

Estriba en que en la actuación administrativa, tanto los órganos de la Administración Pública como los particulares, no deben utilizar artimañas, ni artificios, sea por acción u omisión, que conduzca al engaño o al error.⁵⁶

i. In dubio pro actione.

Significa que las actuaciones de la autoridad deben estar encaminadas a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado y por ello, como hemos visto, no podrá rechazar sus escritos por cuestiones meramente formales.⁵⁷

De este principio derivan múltiples aplicaciones como la calificación de la autoridad competente para conocer del asunto, la obligación de la autoridad incompetente de remitir el asunto a la competente, entre otras.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 291.

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 296.

⁵⁷ Cfr. Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 45, p. 431.

j. Verdad material.

La autoridad debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular, por lo que, para resolver lo que legalmente procede debe allegarse de los elementos que considere necesarios con el fin de emitir una decisión justa.

2.5. Elementos.

Los elementos del recurso administrativo constituyen los factores, la materia o la substancia que le da vida y que configuran su existencia como medios de defensa instituidos a favor del gobernado en contra de la Administración Pública.

Los elementos que caracterizan al recurso administrativo, de acuerdo con la opinión de la mayoría de tratadistas de la materia y siguiendo de manera específica lo señalado por el doctrinario Rafael Martínez Morales, son los que a continuación se enlistan: ⁵⁸

a. Ley que establezca el recurso. Es necesario que, aunque sea enunciativamente, la Ley lo establezca. “En nuestro derecho, usualmente, sólo se indica el nombre del recurso y su plazo para interponerlo; aun así, debe ser la Ley la que lo prevea.” ⁵⁹

b. Acto o resolución administrativa contra el que se promueve, la cual constituye la base para la impugnación.

c. Carácter optativo. Esta regla consiste en que el particular tiene la facultad de combatir el acto administrativo o consentirlo. ⁶⁰

⁵⁸ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, 4ª. ed, México, Oxford, 2005, p. 406.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Cfr. Díaz González, Luis Raúl, *op. cit.*, nota 24, p. 6.

d. Agotamiento obligatorio. Esto indica que debe promoverse un recurso contra un acto de la Administración que afecte al gobernado, antes de interponer una demanda ante un Tribunal Administrativo, o de iniciar un juicio de garantías, habiendo sus excepciones como en la materia fiscal federal, de seguridad social y vivienda.

e. Autoridad que deba resolverlo. Será siempre de carácter administrativa, ya que como ha quedado precisado a los órganos del Poder Ejecutivo se les está brindando la oportunidad de corregir un posible e involuntario error de apreciación al emitir un acto administrativo.

f. Afectación al interés jurídico del recurrente. Ello es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo, la modificación de un acto que le beneficia.

g. Previsión de un **plazo** para su interposición. Ya que el recurso nunca se tramitará de oficio, la Ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su recurso.

h. Formalidades del escrito de su interposición. La Ley o los Reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión.

g. Previsión del **procedimiento** para su tramitación, como el señalamiento de las pruebas admisibles, ya que es necesario que se respeten las etapas y garantías del procedimiento.

h. La **obligación de la autoridad** que conoce del recurso de pronunciar la **resolución** correspondiente conforme a derecho, declarando si se revoca, modifica o confirma la resolución impugnada.

2.6. Ventajas y desventajas.

No es de omitir considerar, que la mayoría de los autores coinciden en la necesidad de la existencia de los recursos administrativos. Sin embargo, esto no quiere decir que, en ocasiones, este medio de defensa no presente desventajas, es por ello que resulta importante mencionar las ventajas y desventajas que conlleva interponer un recurso administrativo, para hacer una evaluación integral e imparcial respecto del tema de estudio, y llegar a las conclusiones que pretende esta investigación. En este tenor de ideas, el maestro Emilio Margáin Manautou, en su libro titulado “El Recurso Administrativo en México”, como ventajas señala que: ⁶¹

- a.** Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.
- b.** Permite a la autoridad administrativa lavar en casa “ropa sucia”, pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian al mismo órgano de la Administración Pública, en el caso de ser llevado ante el tribunal.
- c.** Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la Ley, que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un Tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibiera sería mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.
- d.** El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.
- e.** Al actuar el recurso como un “cedazo”, se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un recargo a las labores de los tribunales.

Agregamos dos ventajas señaladas por Luis Raúl Díaz González: ⁶²

⁶¹ Margáin Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, México, Porrúa, 1985, p. 40 - 41.

⁶² Díaz González, Luis Raúl, *op. cit.*, nota 24, p. 5.

- e. Las instancias se resuelven, presumiblemente, en forma más rápida; y,
- g. Evita el gobernado un conflicto costoso, ya que el mismo puede preparar el medio que combate, sin entrar en los tecnicismos propios de los procedimientos ante los tribunales.

Ahora bien, como desventajas el maestro Margáin, en el libro de referencia, señala las siguientes:

- a. Muchos funcionarios de la Administración Pública piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.
- b. Las decisiones importantes, por regla general, se llevan con el acuerdo del superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, por lo que al intentarse el recurso, se sabe de antemano, que la resolución recurrida será confirmada, pues el mismo de facto, es la autoridad quien resuelve es quien la emitió.
- c. El particular considera que al percatarse la Administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución del caso.

Otra desventaja es que aunque no se exigen requisitos exagerados para el trámite de los recursos, sí existen ciertos tecnicismos jurídicos que sólo conocen los expertos en la materia, lo que vuelve un poco riesgoso su agotamiento por personas que no lo conocen a fondo, lo que ocasiona que en muchos de los casos que el recurrente no acredite su pretensión en términos legales, principalmente por desconocimiento de la Ley, de ahí que los asuntos sean declarados infundados.

Estamos totalmente de acuerdo con lo señalado por el doctrinario Armienta respecto de que las desventajas se refieren fundamentalmente a las actitudes de la autoridad que lo resuelve, y no a la esencia del mismo. Sin embargo, en capítulos posteriores entraremos más a detalle con las posturas que ha generado este rubro.

2.7. Clasificación.

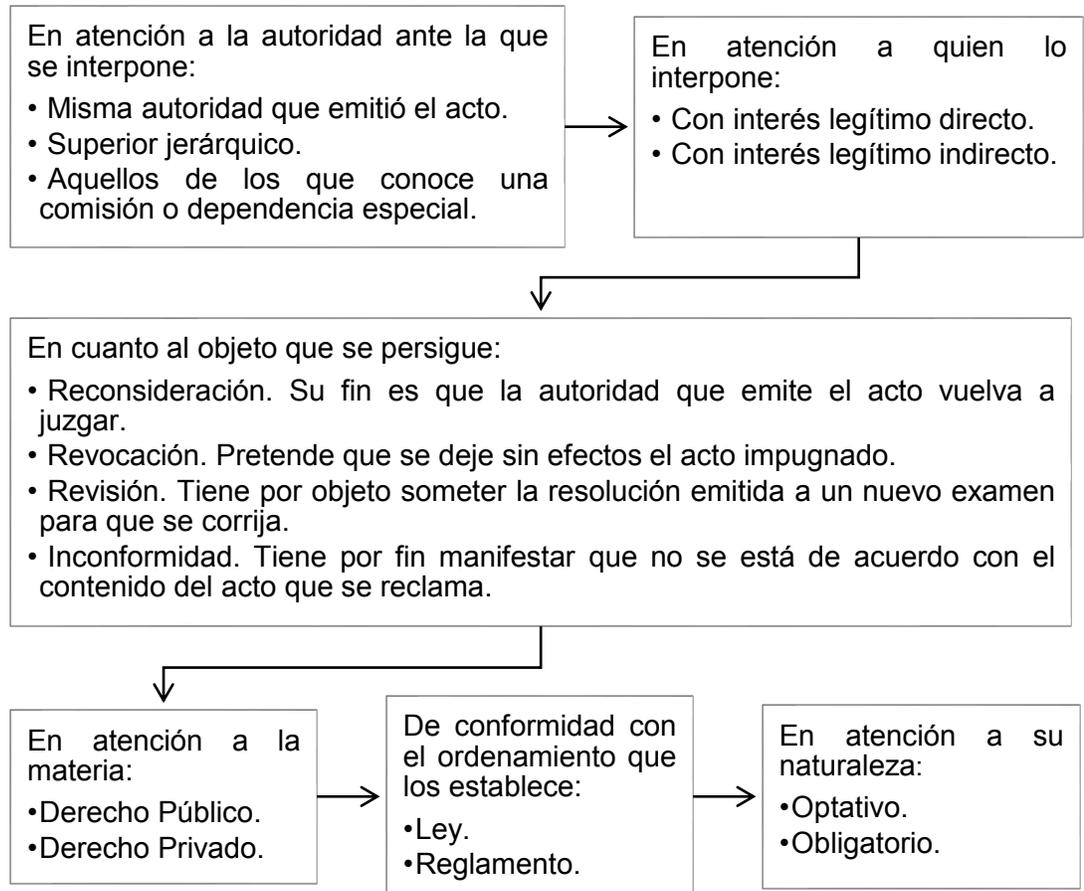
Ahora hemos de desarrollar lo relacionado con la clasificación de los recursos.

La doctrina y la legislación han sido prolíficas en la denominaciones asignadas a los recursos administrativos, utilizando en forma indistinta denominaciones tales como de revisión, de reconsideración, de inconformidad, de revocación, pero como afirma el maestro Nava Negrete, citado por los doctrinarios Delgadillo y Lucero, “comparando las clasificaciones de la doctrina y la regulación de la Ley de los recursos administrativos, podemos hablar de dos grandes tipos o grupos de recursos: los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial”.⁶³

El maestro Emilio Margáin Manautou en su libro “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”, hace la siguiente enunciación:⁶⁴

⁶³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 26, p. 297.

⁶⁴ Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 19ª ed., México, Porrúa, 2007, <http://es.scribd.com/doc/106523894/INTRODUCCION-AL-ESTUDIO-DEL-DERECHO-TRIBUTARIO-MEXICANO-EMILIO-MARGAIN-MANAUTOU>.



No obstante el gran número de clasificaciones que se han elaborado, concordamos con el maestro Nava y, a su vez, con los doctrinarios Delgadillo y Lucero, respecto de que la más práctica es la que los divide en recursos que se interponen ante la misma autoridad y recursos que se hagan valer ante la autoridad superior, ya que de ella se pueden derivar las demás clasificaciones.

Respecto del que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación, doctrinalmente ha sido el más criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada.

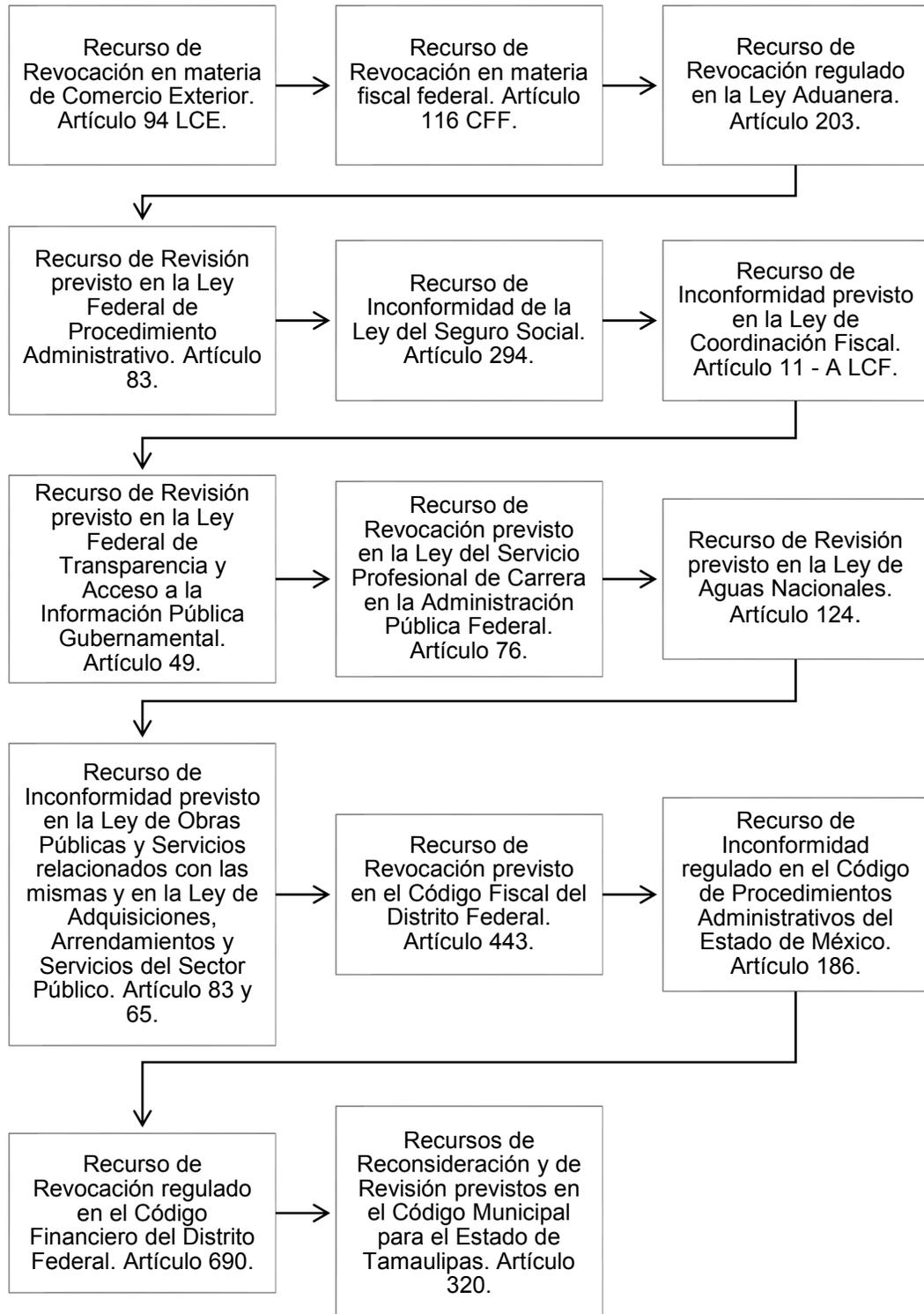
Su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha y la eficiencia de la Administración Pública.

Sin embargo, Gonzalo Armienta señala “actualmente existe una tendencia consistente en que una autoridad diversa a la que emitió el acto, conozca de los recursos administrativos”⁶⁵, cuestión que en capítulos posteriores será estudiada más a detalle.

Respecto de los recursos que se resuelven por la autoridad superior, en virtud de la propia relación de trabajo, ésta puede ser proclive a confirmar la resolución impugnada, situación que también será analizada con mayor profundidad en capítulos ulteriores.

Finalmente, en las diversas legislaciones se ha regulado la tramitación de los recursos administrativos que para cada una de ellas corresponde, razón por la cual a continuación se ilustra un cuadro con algunas de las leyes y el recurso que procede, en los tres niveles de la organización política del Estado Mexicano, a saber:

⁶⁵ Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, nota 17, p. 59.



CAPÍTULO SEGUNDO. COMERCIO EXTERIOR

1. Generalidades.

La actividad comercial ha estado, a lo largo de los siglos, vinculada a la actividad humana en virtud de la necesidad de obtención de satisfactores.

El comercio constituye sin duda alguna, una actividad muy importante para la evolución de la persona y de la sociedad misma. En efecto, a medida que han ido aumentando las necesidades y los requerimientos de los individuos y de los diferentes grupos sociales, ha ido también incrementándose el intercambio de bienes y servicios entre quienes, inclusive, pueden residir en diferentes países. Asimismo, la sociedad está experimentando cada día mayores necesidades y requerimientos que se satisfacen mediante el intercambio comercial. La agricultura, la industria y la prestación de servicios necesitan de la comercialización para crecer y desarrollarse, es decir, los grupos sociales necesitan comercializar entre sí esos bienes y servicios para su progreso. El comercio internacional fortalece no sólo económicamente a una sociedad ubicada en una región determinada, sino que también va conformando una serie de lazos de carácter político y cultural que engrandece y fortalece a la humanidad en su conjunto.

Para Jorge Alberto Witker Velásquez y José Joaquín Piña Mondragón “las mercancías o bienes, como objetos físicos transportables, conforman en el mundo mercantil de hoy, sólo una parte o vertiente de los intercambios entre territorios aduaneros distintos”.⁶⁶

Los autores citados continúan señalando “a su legendaria presencia, que se inicia con los metales preciosos de los mercantilistas, se suman los servicios o

⁶⁶ Witker Velásquez, Jorge Alberto y Piña Mondragón, José Joaquín, *Régimen jurídico de Comercio Exterior*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010, p. 12.

intangibles, que vienen a revolucionar las herramientas conceptuales del comercio mundial”.⁶⁷

Por su parte, Rogelio Martínez Vera apunta “en los albores de la humanidad, el comercio se hacía entre los seres humanos pertenecientes a un mismo grupo social; más tarde, esta actividad se empezó a desarrollar entre individuos pertenecientes a diferentes organizaciones políticas. Es en ese momento cuando realmente se inicia lo que ahora se conoce con el nombre de comercio internacional. Ahí se encuentra la raíz de lo que ahora acontece: los actos de comercio se realizan entre personas ubicadas en distintos territorios, en los que privan diferentes organizaciones políticas, jurídicas y sociales, en cuyas circunscripciones existen diferentes ordenamientos jurídicos reguladores de esta actividad”.⁶⁸

De igual manera menciona “la palabra comercio proviene de la voz latina *commercium*, la que a su vez se compone de dos voces: *cum* y *merx*, las cuales se traducen literalmente por: con mercancías. Cuando el hombre produjo o adquirió bienes, no para consumirlos, sino para hacerlos llegar a otros hombres, es decir, para comercializarlos con el propósito de ganancia, lucro o ventaja económica, se dice que apareció el comercio”.⁶⁹

Los actos de comercio se realizan entre personas ubicadas en distintos territorios, en los que privan diferentes organizaciones políticas, jurídicas y sociales, en cuyas circunscripciones existen diferentes ordenamientos jurídicos reguladores de esta actividad; cualquiera que sea el alcance y contenido de éstos, requieren de una regulación jurídica, en virtud de que solamente a través de la observancia de los preceptos jurídicos, estos actos pueden tener certeza, confiabilidad, reiteración y permanencia entre las partes y entre las naciones. Es por ello que los diferentes gobiernos se han preocupado por dotar a los actos de comercio de las normas

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Martínez Vera, Rogelio, *Legislación del Comercio Exterior*, 2ª. ed, México, McGRAW-HILL, 2006, p. 11.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 5.

legales necesarias para que, por una parte, el comercio exterior de un Estado determinado se transforme en factor de progreso y desarrollo de sus propios intereses y, por la otra, para que queden garantizados los derechos y las obligaciones de las partes que intervienen en la celebración de dichos actos, los cuales se llevan a cabo a través de un acuerdo de voluntades regulado por normas jurídicas.⁷⁰

Así, en consonancia con lo anterior, en el caso de la regulación jurídica mexicana, específicamente en la Ley de Comercio Exterior, se señala que la misma tiene por objeto:

1. Regular y promover el comercio exterior.
2. Incrementar la competitividad de la economía nacional.
3. Propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país.
4. Integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional.
5. Defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional.
6. Contribuir a la elevación del bienestar de la población.

El Ejecutivo Federal tiene las facultades que sobre la materia de comercio exterior le son otorgadas por los artículos 89 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a dirigir la política exterior, gravar las mercancías que se importen, exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional; aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión, así como crear otras; restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

⁷⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 11.

Así lo ha sustentado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis Aislada 2ª. **CXXXVII/2009**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 361, que es del tenor siguiente:

COMERCIO EXTERIOR. FINALIDAD DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL DERIVADAS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.

Conforme a los artículos 49, párrafo segundo, y 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, en uso de las facultades legislativas en materia de comercio exterior puede: 1) Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión; 2) Crear otras cuotas o tarifas de exportación o importación; y, 3) Restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, de donde se sigue que toda esa serie de facultades constitucionales constituye una especie del llamado derecho de emergencia, que tiende, en este caso, a posibilitar al Ejecutivo Federal a establecer de manera expedita, con rango de ley, cargas patrimoniales, prohibiciones y restricciones a la actividad de los particulares, a fin de regular de manera eficiente y ágil el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional u otro propósito similar, lo que permite responder a las fluctuaciones del intercambio de bienes con otros países, de ahí que las facultades extraordinarias para legislar a cargo del Presidente de la República tienen como finalidad regular el comercio exterior (en lo particular) y la economía del país (en lo general).

Amparo directo en revisión 521/2008. Gloria María Fernández Tome. 11 de noviembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

De igual manera en la Tesis Aislada **171520**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, septiembre de 2007, cuyo contenido se transcribe a continuación:

COMERCIO EXTERIOR. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES LA NORMA A TRAVÉS DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA UNIÓN DELEGÓ SU POTESTAD TRIBUTARIA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REGULAR LAS MATERIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Acorde con el citado precepto, el Congreso de la Unión puede conferir al Ejecutivo Federal la potestad para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación previamente establecidas por dicho órgano legislativo o bien, para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente,

con el propósito de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Ahora bien, el artículo 4o., fracción I, de la Ley de Comercio Exterior señala que el Ejecutivo Federal tiene facultades para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, conforme al artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En congruencia con lo anterior, resulta evidente que a través de dicha Ley el Congreso de la Unión expresamente delega su potestad tributaria al Presidente de la República para emitir disposiciones en materia arancelaria o no arancelaria, siguiendo los lineamientos establecidos en el precepto constitucional referido.

Amparo en revisión 8/2007. Importadora de Vinos del Mundo, S. de R.L. de C.V. 4 de julio de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Gustavo Ruiz Padilla.

Así como las facultades señaladas en la Ley de Comercio Exterior, en las cuales se dispone que el Ejecutivo Federal establecerá medidas para regular o restringir la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía.

De tal suerte que en el ordenamiento de cuenta, una de las facultades de la Secretaría de Economía es la de estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías.

Bajo esta tesitura es que a continuación expondremos en qué consiste cada una de estas medidas, ya que contra las resoluciones derivadas de las mismas es que procede el Recurso de Revocación, esencia de esta investigación.

2. Medidas de regulación y restricción arancelarias.

Como ha quedado apuntado, en virtud de que el objeto de la presente investigación versa sobre el Recurso de Revocación, regulado en la Ley de Comercio Exterior, es menester desarrollar los temas que resultan prescindibles para su entendimiento y alcance.

En ese orden de ideas, un tema de la materia, que es de obligada mención, es el referente a las medidas de regulación y restricción arancelarias, las cuales, para Rogelio Martínez Vera “son aquellas que se refieren al requisito fundamental de pago de contribuciones aduaneras, tanto de exportación como de importación”.⁷¹

Jorge Alberto Witker Velásquez y José Joaquín Piña Mondragón las definen como “las regulaciones de política comercial de un país, centradas exclusivamente en los aranceles aduaneros o tarifas que conforman tributos o impuestos al comercio exterior que deben pagar las mercancías que se importan o exportan a o desde un territorio aduanero nacional”.⁷²

En ilación de ideas, los autores citados definen al arancel o tarifa como “una medida de política comercial que establecen los impuestos o tributos al comercio exterior, según la ubicación de las mercancías en la nomenclatura, y el propio origen de las mercancías objeto de comercio internacional”.⁷³

Para efectos de la Ley de Comercio Exterior, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, y pueden ser:

a. Ad-valorem, que consiste en aplicar una cuota en términos porcentuales sobre el valor de una mercancía. Ejemplo: una cuota para el impuesto de importación de 23.8% sobre el valor de los bienes originarios de los Estados Unidos y de Canadá que se internen a México con carácter definitivo.

b. Específicos, cuando la contribución se fija en términos monetarios, por unidad de medida, gravan las mercancías de acuerdo a su peso, cuenta y medida, y se expresan en una suma en moneda nacional o extranjera. Ejemplo: Ocho pesos por cada litro de vino de mesa.

⁷¹ *Ibidem*, p 112.

⁷² Witker Velásquez, Jorge Alberto y Piña Mondragón, José Joaquín, *op. cit*, nota 66, p. 122.

⁷³ *Idem*.

c. Mixtos, que se presentan cuando se combinan para una misma operación aduanera los dos anteriores. Ejemplo: 24.5%, más \$150.00 por tonelada de atún que se importe a México.

La utilización de aranceles obedece a razones tanto recaudatorias, obtener un ingreso gubernamental, como proteccionistas, proteger a la industria nacional de la competencia de las importaciones. Luego entonces, se está ante un impuesto o tarifa que grava los productos transferidos de un país a otro.⁷⁴

Así, dentro de los sistemas arancelarios antes expuestos, la legislación de comercio exterior de México permite la aplicación de algunos tipos o variedades de aranceles, en particular a diferentes situaciones y casos. Dentro de ellos pueden adoptar las siguientes modalidades:

a. Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto, en otras palabras, se expide para aplicarse exclusivamente a las mercancías consideradas por acuerdo del Ejecutivo, dentro de una partida expresa y claramente determinada para su importación o exportación en su caso.

b. Arancel estacional, que se expide para tener vigencia exclusivamente en determinada época del año.

3. Medidas de regulación y restricción no arancelarias.

Ahora bien, para Rogelio Martínez Vera las medidas de regulación y restricción no arancelarias “son aquellos dispositivos de regulación al comercio exterior, que quedan fuera del régimen fiscal, que encajan estrictamente dentro de las facultades administrativas otorgadas al Ejecutivo, teniendo por objeto la protección de una

⁷⁴ Cfr. *Idem.*

serie de situaciones que guardan estrecha vinculación con la economía del país, con la salud de la población y con la seguridad de la nación”.⁷⁵

Jorge Alberto Witker Velásquez y José Joaquín Piña Mondragón definen a las medidas de regulación como “las prácticas administrativas que dificultan e impiden el libre flujo de mercancías de un territorio aduanero a otro. Son, en general, requisitos que las autoridades internas de cada país establecen a la entrada o salida de mercancías, cautelando diversos aspectos (sanitarios, de seguridad, ecológicos y/o protección a los consumidores) y que deben cubrirse o cumplirse en general, previo a las operaciones de importación o exportación”.⁷⁶

“Por su parte”, continúan señalando los autores citados, “las restricciones son, en general, sanciones que las autoridades internas o externas, que aplican a las mercancías que entran o salen de un territorio aduanero a otro, por ejemplo, permisos previos o licencias de importación, cupos, cuotas compensatorias por dumping o subsidios, entre otras”.⁷⁷

De lo anterior concluimos que, las regulaciones son requisitos a cumplir, mientras que las restricciones son sanciones o condiciones que se imponen a las mercancías.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Comercio Exterior todas las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, que en uso de sus facultades legales pueden dictar las autoridades administrativas, deben quedar sometidas a la aprobación previa de la Comisión de Comercio Exterior y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

⁷⁵ Martínez Vera, Rogelio, *op. cit.*, nota 68, p. 113.

⁷⁶ Witker Velásquez, Jorge Alberto y Piña Mondragón, José Joaquín, *op. cit.*, nota 66, p. 125.

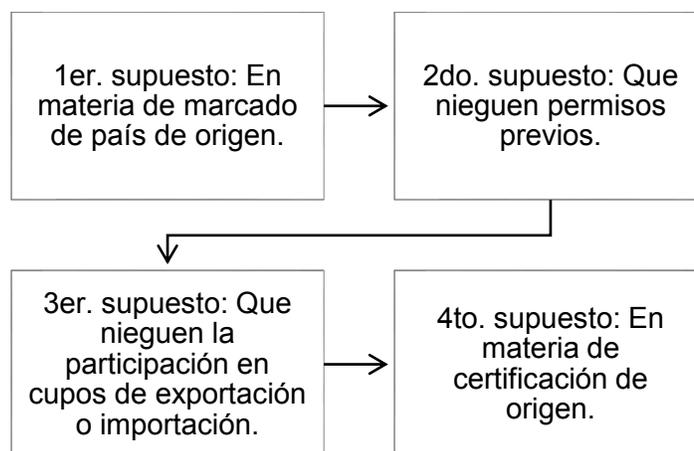
⁷⁷ *Idem.*

El artículo 17, segundo párrafo, del señalado cuerpo normativo, dispone que las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en:

- a. Permisos previos.
- b. Cupos máximos.
- c. Marcado de país de origen.
- d. Certificaciones.
- e. Cuotas compensatorias.

Luego entonces, concluimos que, las barreras al comercio son: arancelarias y no arancelarias. Las primeras son todos los impuestos que se pagan por la importación o exportación de mercancías en las aduanas, mientras que las barreras no arancelarias son restricciones al comercio internacional de importación que no son impuestos, es decir, que se aplican para proteger algunos sectores del Estado.

En este tenor de ideas, el artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior, señala contra qué resoluciones podrá ser interpuesto el Recurso administrativo de Revocación, las cuales se vinculan con el tema ya referido, cuyo contenido se señala a continuación y su explicación inmediatamente:



3.1. Mercado de país de origen.

Sobre esta medida de restricción y regulación no arancelaria Rogelio Vera Martínez señala que “guarda una estrecha relación con las reglas de origen, refiriéndose exclusivamente a que las autoridades están facultadas para expedir normas mediante las cuales se exija que las mercancías extranjeras que se vayan a internar al país, ya sea en operaciones de importación definitiva o temporal, o inclusive, en simple tránsito internacional, deban cumplir con el requisito de que ellas mismas, o sus empaques y envases, ostenten claramente y en forma visible, el país de procedencia de las mismas”.⁷⁸

Al respecto Jorge Witker Velásquez y José Joaquín Piña mencionan “es un requisito de procedencia de un producto que siendo originario o no de alguno de los Miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o de un tercer país, debe acompañar al producto en los mercados de destino”.⁷⁹

3.2. Permisos previos.

Rogelio Martínez Vera expone “esta medida de regulación y restricción no arancelaria consiste en someter a un trámite administrativo anticipado de autorización, cualquier operación de comercio exterior de mercancías que se desee llevar a cabo”.⁸⁰

En el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, se regula al permiso previo de exportación o importación como el instrumento expedido por la Secretaría de Economía para realizar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional, mismo que especificará, entre otros, los siguientes datos: el régimen, ya sea de exportación o importación; el nombre, razón social o giro del solicitante; la fracción

⁷⁸ Martínez Vera, Rogelio, *op. cit.*, nota 68, p. 115.

⁷⁹ Witker Velásquez, Jorge y Piña Mondragón, José Joaquín, *op. cit.*, nota 66, p. 126.

⁸⁰ Martínez Vera, Rogelio, *op. cit.*, nota 68, p. 115.

arancelaria y descripción del producto; así como el valor y cantidad que se autorice importar o exportar y el periodo de vigencia, los cuales deberán guardar una relación congruente entre sí a fin no obstaculizar la utilización del permiso. Los permisos no serán transferibles.

De conformidad con lo previsto en la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría de Economía podrá sujetar la exportación e importación de mercancías a permisos previos, que deberán someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y se expedirán indicando las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

Para ilustrar el tema, se anexa un Acuerdo que establece los criterios para otorgar permisos previos a mercancías diversas, publicado en el Diario Oficial de la Federación:

**ACUERDO QUE ESTABLECE LOS CRITERIOS PARA OTORGAR PERMISOS
PREVIOS A MERCANCÍAS DIVERSAS**

ARTÍCULO 1.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los criterios para otorgar permisos previos a mercancías diversas sujetas a dicho requisito, conforme al Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías, cuya importación y exportación está sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 2005 y sus reformas.

(...)

ARTÍCULO 3.- La Secretaría otorgará los permisos previos de importación de las mercancías que se señalan a continuación, conforme a los siguientes criterios:

Mercancía	Fracciones arancelarias	Criterio
III.- Artículos de prendería usados	6309.00.01	Cuando exista una Declaratoria de Emergencia o de Desastre vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación, para el lugar al que se destinará la mercancía, emitida por la

		<p>Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.</p> <p>La cantidad otorgada será hasta por un monto máximo equivalente a 5 kg de ropa útil usada por cada habitante de la(s) localidad(es) o municipio(s) comprendidos en la Declaratoria.</p>
--	--	---

(...)

ARTICULO 4.- Las solicitudes de permiso previo de importación a que se refiere el presente Acuerdo deberán presentarse en el formato SE-03-018 Solicitud de Permiso de Importación o Exportación y de Modificaciones, en la ventanilla de atención al público de la representación federal de la Secretaría que le corresponda, adjuntando los requisitos específicos a que se refiere la hoja de requisitos anexa al presente Acuerdo.

Este formato estará disponible en las representaciones federales de la Secretaría o en la página de Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en la dirección electrónica <http://www.cofemer.gob.mx/rfts/ficha.asp?homoclave=se-03-018>

La Secretaría resolverá las solicitudes en un plazo no mayor a 15 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de su presentación; cumplido este plazo sin respuesta, se entenderá que el permiso ha sido otorgado.

(...)

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor a los 15 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 19 de mayo de 2006.- El Secretario de Economía, **Sergio Alejandro García de Alba Zepeda**.- Rúbrica.

3.3. Cupos de exportación o importación.

Rogelio Vera Martínez conceptúa al cupo “como el volumen de una mercancía, calculado en peso, número o medida, determinado por la autoridad, en este caso la Secretaría de Economía, y que permite que se hagan las importaciones o exportaciones de la misma, dentro de los límites previamente fijados, y que una vez asignadas las cuotas a las personas beneficiarias, o cubierto el volumen autorizado,

quedará la importación o exportación de dicha mercancía”.⁸¹ Considera que este régimen de comercio exterior “se tiene adoptado principalmente con el fin de proteger la planta industria nacional, en el caso de las importaciones, o bien, evitar el desabasto de bienes en el mercado nacional, en el caso de las exportaciones”.⁸²

La Ley de la materia regula que la Secretaría de Economía especificará y publicará en el Diario Oficial de la Federación la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos a presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores o importadores interesados. La determinación, las modificaciones y los procedimientos de asignación de los cupos deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

Para la determinación del volumen o valor de los cupos, la Secretaría citada tomará en cuenta las condiciones de abasto y la oferta nacional del producto sujeto a cupos, escuchando la opinión de los integrantes de la cadena productiva.

Se anexa como ejemplo el Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, a través del cual se da a conocer el cupo para importar productos que contengan atún siempre y cuando su presentación sea acondicionada para la venta al por menor, en lata, con un peso no mayor a 1 kilogramo, originario de la República de Guatemala.

ACUERDO

Primero.- Se establece un cupo conjunto anual para importar durante el periodo que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, productos que contengan atún siempre y cuando su presentación sea acondicionada para la venta al por menor, en lata, con un peso no mayor a 1 kilogramo, originario de la República de Guatemala, libre de arancel, de conformidad con lo establecido en la Sección III A del Anexo 3.4 del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, como se indica en la siguiente tabla:

⁸¹ *Ibidem*, p. 16.

⁸² *Ídem*.

Fracción arancelaria	Descripción	Modalidad de la Mercancía	Periodo	Monto (Toneladas métricas)
1604.14.01	Atunes (del género " <i>Thunus</i> "), excepto lo comprendido en las fracciones 1604.14.02 y 1604.14.04	Productos que contengan atún siempre y cuando su presentación sea acondicionada para la venta al por menor, en lata, con un peso no mayor a 1 kilogramo.	2013 A partir de 2014	166 500
1604.14.02	Filetes ("lomos") de atunes (del género " <i>Thunus</i> "), excepto lo comprendido en la fracción 1604.14.04			
1604.14.03	Filetes ("lomos") de barrilete del género " <i>Euthynnus</i> " variedad " <i>Katsowonus pelamis</i> ", excepto lo comprendido en la fracción 1604.14.04			
1604.14.99	Las demás.			
1604.19.01	De barrilete del género " <i>Euthynnus</i> ", distinto de la variedad " <i>Katsuwonus pelamis</i> ", excepto lo comprendido en la fracción 1604.19.02			
1604.19.02	Filetes ("lomos") de barrilete del género " <i>Euthynnus</i> ", distinto de la variedad " <i>Katsuwonus pelamis</i> ".			
1604.19.99	Las demás.			

Segundo.- Podrán solicitar asignación del cupo previsto en el Punto Primero del presente Acuerdo, las personas físicas y morales establecidas en los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero.- El cupo a que se refiere el Punto Primero del presente Acuerdo, se asignará bajo el procedimiento de asignación directa, mediante la modalidad de "Primero en tiempo, primero en derecho".

I. El monto a expedir será el que resulte menor entre:

- a) la cantidad solicitada;
- b) el monto indicado en la factura comercial y el conocimiento de embarque, carta de porte o guía aérea, según sea el caso, o
- c) el saldo del cupo.

II. Para asignaciones subsecuentes se deberá acreditar el ejercicio de por lo menos el 70% de la asignación anterior, adjuntando copia de los pedimentos de importación correspondientes.

Cuarto.- Las solicitudes para la obtención del cupo al que se refiere el Punto Primero del presente Acuerdo podrán presentarse mediante la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior en la dirección electrónica www.ventanillaunica.gob.mx o en la Representación Federal de la Secretaría de Economía que corresponda al domicilio del interesado.

(...)

Para la solicitud de asignación del cupo a que se refiere este Acuerdo, se deberá usar el formato SE-03-011-1 "Solicitud de asignación de cupo" y la Representación Federal de la Secretaría de Economía emitirá, en su caso, la "Constancia de asignación de cupo", dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, la cual tendrá una vigencia del periodo comprendido entre la fecha de expedición y el 31 de diciembre de cada año. La copia de la factura comercial del producto a importar que indique el monto, y la copia del conocimiento de embarque, guía aérea o carta de porte, según sea el caso, deberán presentarse para la expedición del certificado de cupo, al momento de que se realice la solicitud referida en el párrafo siguiente.

Una vez expedida la constancia de asignación, la Representación Federal de la Secretaría de Economía expedirá los certificados de cupo que correspondan, previa solicitud del interesado en el formato SE-03-013-5 "Solicitud de certificados de cupo (obtenido por asignación directa)".

La solicitud de certificado de cupo podrá ser presentada desde el momento en que la empresa cuente con la constancia de asignación correspondiente y la Representación Federal de la Secretaría de Economía expedirá el certificado de cupo a más tardar en dos días hábiles siguientes a la fecha de ingreso de la solicitud de expedición del certificado de cupo.

Los plazos referidos anteriormente aplicarán para el caso de solicitudes presentadas por la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior y en las ventanillas de las Representaciones Federales de la Secretaría de Economía y para el caso de las presentadas en la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior será necesario adjuntar los documentos digitalizados indicados en el cuarto párrafo de este Punto.

Quinto.- El certificado de cupo es nominativo e intransferible.

Sexto.- La vigencia de los certificados de cupo a que se refiere este Acuerdo será lo que ocurra primero: 60 días naturales o al 31 de diciembre de cada año.

Séptimo.- Los formatos a que se hace referencia en este Acuerdo estarán a disposición de los interesados en las Representaciones Federales de la Secretaría de Economía o en la página de Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria www.cofemer.gob.mx.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el 1 de septiembre de 2013.

SEGUNDO.- Para 2013 la vigencia del cupo será del 1 de septiembre al 31 de diciembre. A partir de 2014, la vigencia será conforme al periodo establecido en el Punto Primero de este Acuerdo.

TERCERO.- Se abroga el Acuerdo por el que se da a conocer el cupo para importar atún en lata, con un peso no mayor a 1 kg originario de la República de Guatemala, publicado el 27 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 16 de agosto de 2013.- El Secretario de Economía, **Ildfonso Guajardo Villarreal**.- Rúbrica.

3.4. Certificación de origen.

El certificado de origen es un documento que acredita que las mercancías a ser despachadas son originarias de un determinado país o territorio, es el documento que avala que la mercancía cumple con las reglas de origen.

Es, formalmente, el documento en donde se manifiesta que un producto es originario del país o de la región y que, por tanto, puede gozar del trato preferencial arancelario. Por consiguiente, es un documento necesario para el desaduanamiento de las mercancías en cualquier parte del mundo, cuando se pretende tener acceso a tratamientos arancelarios preferenciales.⁸³

El origen viene determinado por el país o territorio donde ha sido fabricado el producto o donde ha sufrido la última transformación sustancial y sirve para acreditar el origen de las mercancías que se importan o exportan, condicionando el tratamiento comercial que se dé a las mismas en el momento de su entrada en un territorio aduanero, ya que se aplican controles aduaneros, sanitarios y comerciales diferenciados según el país de origen.⁸⁴

Al respecto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en su artículo 501, señala que las partes establecerán un certificado de origen que servirá para certificar que un bien que se exporte de territorio de una Parte a territorio de otra Parte, califica como originario, que cada una de las Partes exigirá al exportador en su territorio que llene y firme un certificado de origen respecto de la exportación de un bien para el cual un importador pudiera solicitar trato arancelario preferencial en el momento de introducirlo en territorio de otra Parte; y dispondrá que, en caso de que no sea el productor del bien, el exportador, en su territorio pueda llenar y firmar el certificado de origen con fundamento en: su conocimiento respecto de si el bien

⁸³ProMéxico, http://www.promexico.gob.mx/work/models/promexico/Interactivos/Capacitacion_virtual/Formacion_integral_para_exportar/curso4/4-02g.htm.

⁸⁴ TLCAN, http://www.tlcanhoy.org/faq_es.asp#faq-5

califica como originario; la confianza razonable en la declaración escrita del productor de que el bien califica como originario; o un certificado que ampare el bien, llenado y firmado por el productor y proporcionado voluntariamente al exportador.

Para instruir el tópic, se anexa el formato de certificado de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE
CERTIFICADO DE ORIGEN**

(INSTRUCCIONES AL REVERSO)

Llenar a máquina o con letra de molde. Este documento no será válido si presenta alguna raspadura, tachadura o enmendadura

1. Nombre y Domicilio del Exportador:		2. Periodo que cubre <div style="text-align: center;"> <u> </u> / <u> </u> / <u> </u> <u> </u> / <u> </u> / <u> </u> Día Mes Año Día Mes Año </div>			
3. Nombre y Domicilio del Productor:		4. Nombre y Domicilio del Importador:			
5. Descripción de (los) bien (es)	6. Clasificación Arancelaria	7. Criterio para Trato Preferencial	8. Productor	9. Costo Neto	10. País de Origen
11. Declaro bajo protesta de decir verdad que: -La información contenida en este documento es verdadera y exacta, y me hago responsable de comprobar lo aquí declarado. Estoy consciente que seré responsable por cualquier declaración falsa u omisión hecha o relacionada con el presente documento. -Me comprometo a conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido del presente Certificado, así como notificar					

<p>por escrito a todas las personas a quienes haya entregado el presente Certificado, de cualquier cambio que pudiera afectar la exactitud o validez del mismo.</p> <p>- Los bienes son originarios y cumplen con los requisitos que les son aplicables conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y no han sido objeto de procesamiento ulterior o de cualquier otra operación fuera de los territorios de las Partes, salvo en los casos permitidos en el artículo 411 o en el Anexo 401:</p> <p>- Este Certificado se compone de _____ hojas, incluyendo todos sus Anexos</p>	
Firma Autorizada:	Empresa:
Nombre:	Cargo:
<p style="text-align: center;">D D M M A A</p> <p>Fecha: __ / __ / __ / __ / __ / __</p>	<p>Teléfono:</p> <p>Fax:</p>

**Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
Certificado de Origen.
Instructivo de llenado.**

Con el propósito de recibir trato arancelario preferencial este documento deberá ser llenado en formato legible y en su totalidad por el exportador del bien y el importador deberá tenerlo en su poder al momento de formular el pedimento de importación. Este documento también podrá ser llenado por el productor, si así lo desea para ser utilizado por el exportador del bien. Favor de llenar a máquina o con letra de molde.

Campo 1: Indique el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo el país) y el número de registro fiscal del exportador. El registro fiscal será:

En Canadá: el número de identificación del patrón o número de identificación del importador/exportador, asignado por el Ministerio de Ingresos de Canadá.

En Mexico: la clave del registro federal de contribuyentes (R.F.C.)

En los Estados Unidos de América: el número de identificación del patrón o el número del seguro Social.

Campo 2: Deberá llenarse solo en caso de que el certificado ampare varias importaciones de bienes idénticos a los descritos en el campo 5, que se importen a algún país parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en un periodo específico no mayor de un año (periodo que cubre). La palabra "DE" deberá ir seguida por la fecha (Día/Mes/Año) a partir de la cual el Certificado ampara el bien descrito en el certificado. (Esta fecha puede ser anterior a la fecha de la firma del certificado). La palabra "A" deberá ir seguida por la fecha (Día/Mes/Año) en la que vence el periodo que cubre el Certificado. La importación del bien sujeto a trato arancelario preferencial con base en este Certificado deberá efectuarse durante las fechas indicadas.

Campo 3: Indique el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo el país) y el número de registro fiscal del productor, tal como se describe en el campo 1. En caso de que el certificado ampare bienes de más de un productor, anexe una lista de los productores adicionales, incluyendo el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo el país) y número de registro fiscal, haciendo referencia directa al bien, descrito en el campo 5. Cuando se desee que la información contenida en este campo sea confidencial, podrá señalarse de la siguiente manera: “disponible a solicitud de la aduana”. En caso de que el productor y el exportador sean la misma persona, indique la palabra “mismo”. En caso de desconocerse la identidad del productor indicar la palabra “desconocido”

Campo 4: Indique el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo e; país) y el número de registro fiscal del importador, tal como se describe en el campo 1 en caso de no conocerse la identidad del importador, indicar la palabra “desconocido”. Tratándose de varios importadores indicar la palabra “diversos “

Campo 5 proporcione una descripción completa de cada bien. La descripción deberá ser suficiente para relacionarla con la descripción contenida en la factura, así como con la descripción que corresponda al bien en el Sistema Armonizado. En caso de que el Certificado ampare una sola importación del bien, deberá indicarse el número de factura, tal como aparece en la factura comercial En caso de desconocerse deberá indicarse otro número de referencia único, como el número de orden embarque.

Campo 6: Declare la clasificación arancelaria a seis dígitos que corresponda en el Sistema Armonizado a cada bien descrito en el campo 5. En caso de que el bien esté sujeto a una regla específica de origen que requiera ocho dígitos, la clasificación arancelaria del Sistema Armonizado que corresponda en el país a cuyo territorio se importa el bien.

Campo 7: Identifique el criterio (de la A a la F) aplicable para cada bien descrito en el campo 5. Las reglas de origen se encuentran en el capítulo 4 y en el anexo 401 del TLCAN. Existen reglas adicionales en el anexo 703.2 (determinados productos agropecuarios), apéndice 6-A del anexo 300-B (determinados productos textiles) y anexo 308.1 (determinados bienes para procesamiento automático de datos y sus partes). NOTA: Para poder gozar del trato arancelario preferencial, cada bien deberá cumplir alguno de los siguientes criterios.

Criterios para trato preferencial:

A. El bien es “obtenido en su totalidad o producido enteramente” en el territorio de uno o más de los países partes del TLCAN, de conformidad con el artículo 415. NOTA: La compra de un bien en el territorio de un país del TLCAN no necesariamente lo convierte en “obtenido en su totalidad o producto enteramente”. Si el bien es un producto agropecuario, véase el criterio F y el anexo 703.2 (Referencia: Artículo 401 (a) y 415).

B. El bien es producido enteramente en el territorio de uno o más de los países partes del TLCAN y cumple con la regla específica de origen establecida en el anexo 401, aplicable a su clasificación arancelaria. La regla puede incluir un cambio de clasificación arancelaria, un requisito de valor de contenido regional o una combinación de ambos. El bien debe cumplir también con todos los demás requisitos

aplicables del capítulo IV. En caso de que el bien sea un producto agropecuario, véase también el criterio F y el anexo 703.2 [Referencia: Artículo 401 (b)].

C. El bien es producido enteramente en el territorio de uno o más de los países partes del TLCAN exclusivamente con materiales originarios. Bajo este criterio, uno o más de los materiales puede no estar incluido en la definición de “obtenido en su totalidad o producido enteramente”, conforme al artículo 415. Todos los materiales usados en la producción del bien deben calificar como “originarios”, al cumplir con algunas de las reglas de origen del artículo 401(a) a (d). Si el bien es un producto agropecuario, véase también el criterio F y el anexo 703.2 [Referencia al Artículo 401 (c)].

(...)

Campo 8. Para cada bien descrito en el campo 5, indique “SI” cuando usted sea el PRODUCTOR del bien. En caso de que NO sea PRODUCTOR del bien indique “NO”, seguido por (1), (2) o (3), dependiendo de si el certificado se basa en uno de los siguientes supuestos:

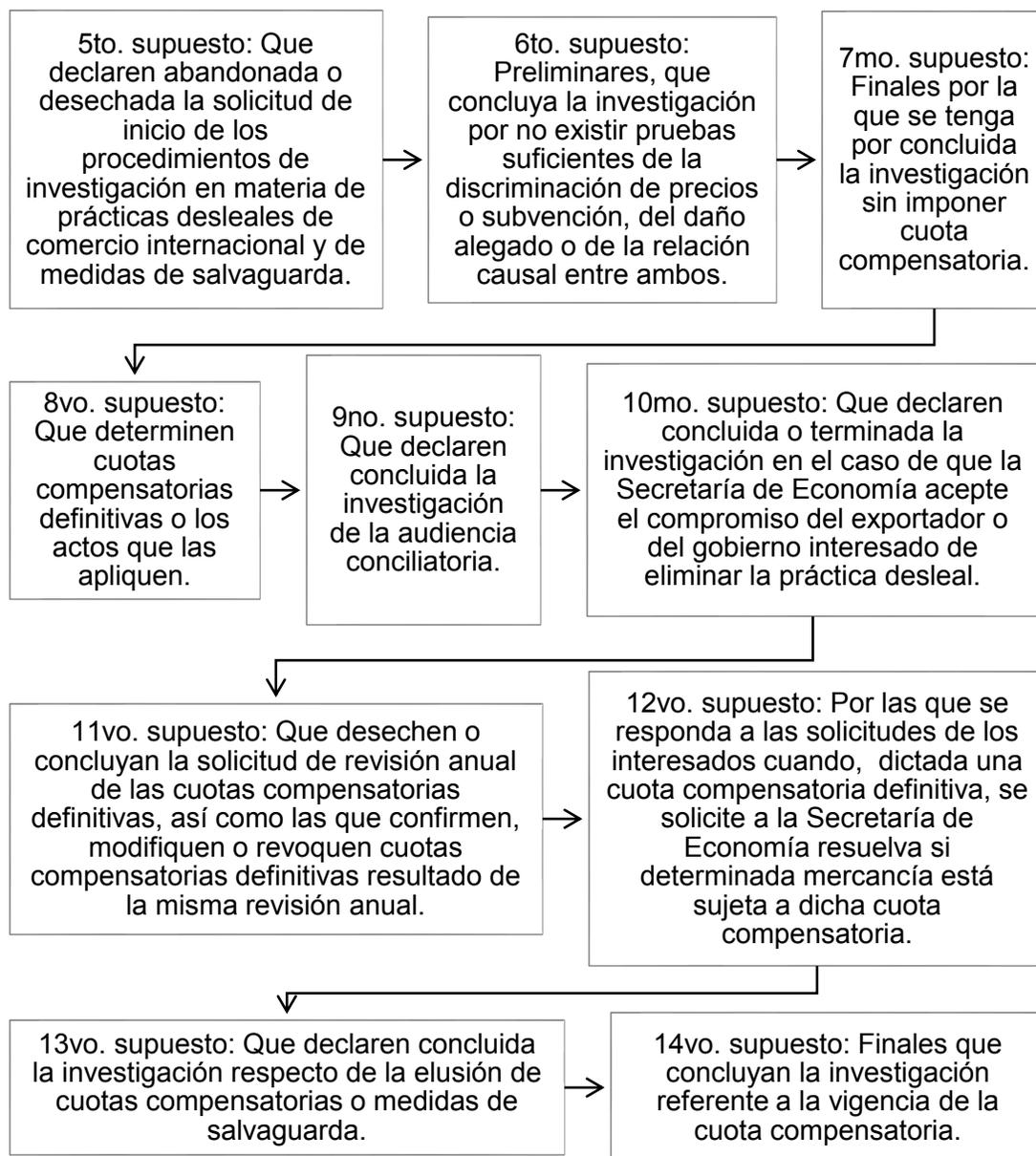
- 1) Su conocimiento de que el bien califica como originario;
- 2) Su confianza razonable en una DECLARACIÓN ESCRITA del productor (distinta al certificado de origen) de que el bien califica como originario; o
- 3) Un certificado que ampare el bien, llenado y firmado por el PRODUCTOR, proporcionado voluntariamente por el productor al exportador.

(...)

Campo 11: Este campo deberá ser llenado, firmado y fechado por el EXPORTADOR. En caso de que el productor llene el certificado para uso del exportador, deberá ser llenado, firmado y fechado por el PRODUCTOR. La fecha deberá ser aquella en que el certificado se llenó y firmó.

4. Prácticas desleales de comercio internacional.

Ahora bien, una vez descrito las medidas de regulación y restricción no arancelarias, materia de las resoluciones contra las que procede el Recurso de Revocación, la Ley también dispone de otras resoluciones recurribles tratándose de las prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, y que a continuación se señalan:



Por ello resulta imprescindible saber en qué consiste cada etapa del procedimiento llevado a cabo en las investigaciones resultado de estas prácticas.

Primeramente debe mencionarse que la legislación mexicana en materia de prácticas desleales de comercio internacional está integrada, principalmente, por los siguientes instrumentos jurídicos, considerando lo señalado por Jorge Witker

Velásquez y Laura Hernández en su obra Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México: ⁸⁵

- a. Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b. Ley de Comercio Exterior (DOF. 27 de julio de 1993) (última reforma publicada en el DOF el 21 de diciembre de 2006) que abrogó la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional expedida en 1986.
- c. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (DOF. 30 de diciembre de 1993) (última reforma publicada el 29 de diciembre de 2000).
- d. Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio:
 - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994).
 - Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT (Acuerdo Antidumping).
 - Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
 - Acuerdo sobre Salvaguardias.
 - Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias.
- e. Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales: Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- f. Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio.
- g. Código de Conducta para Panelistas.

Ahora bien, las prácticas desleales reguladas por dicho 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 por la Ley de Comercio Exterior, su Reglamento y los ordenamientos internacionales anteriormente señalados, debiéndose identificar tres elementos para la procedencia

⁸⁵ Witker Velásquez, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*, 3ª. ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 494 - 495.

de cada una de las prácticas: para el dumping (discriminación de precios, daño o amenaza de daño a la producción nacional y la relación causal) y 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.

Carlos Humberto Reyes Díaz señala “la existencia de una práctica desleal se presenta cuando en la importación de mercancías, consideradas idénticas o similares a las producidas en el país importador, existan condiciones de discriminación de precios (dumping), o cuando dichas mercancías tengan subsidio de las autoridades del país de procedencia, ya sea el de origen o el de procedencia (subvención), y además, dichas prácticas provoquen o amenacen causar un daño a la producción del país importador”.⁸⁶

Entonces, concluimos que, son elementos de una práctica desleal:

- a. La existencia de un **dumping** y/o de la **subvención**.
- b. La existencia de un **daño** o **amenaza de daño** a la producción nacional, y
- c. La **relación causal** que se dé entre ambos supuestos.

Citando nuevamente a Carlos Humberto Reyes Díaz, al respecto señala “una práctica desleal deriva de determinarle a una mercancía un valor que no le corresponde de acuerdo con su valor normal en el mercado, por lo que dicha mercancía puede acaparar la preferencia de los consumidores, gracias a que cuenta con un precio artificialmente competitivo”.⁸⁷

Ahora veamos en qué consiste cada uno de estos elementos.

⁸⁶ Reyes Díaz, Carlos Humberto, *Comercio Internacional. Jurisdicción Concurrente en materia de Prácticas Desleales*, México, Porrúa, 2007, p. 7.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 10

4.1. Dumping

Sobre este concepto Carlos Humberto Reyes Díaz señala “la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento identifican al concepto “*dumping*” con el de discriminación de precios, aunque ambos tienen los mismos efectos y consecuencias jurídicas. La palabra “*dumping*” es un anglicismo que deriva del verbo “*to dump*”, que significa deshacer de algo, o hacer a un lado algo, desplazarlo, aunque en términos comerciales implica vender a precios muy bajos alguna mercancía. El término se acuña para el comercio internacional en virtud de que, al vender las mercancías a un precio demasiado bajo en otro país, pueden quedar desplazadas de la preferencia de los consumidores del país importador, propiciando con ello pérdidas a la producción nacional.”⁸⁸

En razón de ello, a decir del autor citado “el término *dumping* es aceptado internacionalmente, mientras que el de discriminación de precios sólo se identifica con la legislación mexicana, siendo esta denominación la que mejor explica el concepto, porque su traducción literal no refleja la finalidad de esta figura a la luz del comercio internacional”.⁸⁹

De acuerdo con la Ley de Comercio Exterior la importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal. Al respecto Carlos Reyes Díaz, señala que “este concepto como tal no identifica al *dumping* con una práctica desleal, ya que para serlo tendría que comprobarse un daño o amenaza de daño a la producción nacional derivado de la importación de dichas mercancías”.⁹⁰

El Reglamento de la Ley define al margen de discriminación de precios como la diferencia entre el valor normal de la mercancía y su precio de exportación. En

⁸⁸ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 14.

otras palabras, es la cantidad en dinero por la que el valor normal excede al precio de exportación a México.

Ahora bien, a efecto de precisar el contenido y alcance de lo anterior, la Ley define al valor normal de las mercancías exportadas a México como el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.

Las mercancías idénticas y similares se encuentran definidas en el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior de la siguiente manera:

a. Mercancías idénticas, como los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado.

b. Mercancías similares, como los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

De manera homologa, la Ley Aduanera define a las mercancías idénticas, como aquellas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que sean iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad, marca y prestigio comercial, sin que las pequeñas diferencias de aspecto impidan que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a lo señalado; y a las mercancías similares, como aquellas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que aun cuando no sean iguales en todo, tengan características y composición semejantes, permitiéndoles cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables. Para determinar si las mercancías son similares, habrá de considerarse entre otros factores, su calidad, prestigio comercial y la existencia de una marca comercial.

En consecuencia de ideas, se entiende por operaciones comerciales normales las que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.

4.2. Subvención

La Ley de la materia establece el concepto de subvención en dos vertientes:

- a.** Es la contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de la producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio; (o)
- b.** Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Por su parte, el artículo 1, punto 1.1 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994 de la Organización Mundial del Comercio, considera que existe subvención:

- 1. a.** Cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro (denominados en el presente acuerdo “gobierno”), es decir:
 - i.** Cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);
 - ii.** Cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

- iii. Cuando un gobierno proporcione bienes o servicios - que no sean de infraestructura general - o compre bienes;
 - iv. Cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos; o
- 2. a.** Cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994; y
- b)** Con ello se otorgue un beneficio.

Carlos Humberto Reyes Díaz señala que las investigaciones por subvenciones han sido menos recurridas respecto de las investigaciones por dumping: “La razón de esto puede atribuirse a que, por tratarse de una práctica gubernamental, generalmente bien definida en cualquiera de sus vertientes, se ha combatido en foros mundiales y constituye un gran esfuerzo de la comunidad internacional para erradicarla; no así en el caso de dumping, pues las actividades que lo ocasionan derivan estrictamente de la práctica comercial de los comerciantes y son más difíciles de controlar”.⁹¹

4.3. Daño

De conformidad con la Ley de Comercio Exterior, específicamente en el artículo 43, se regula lo que se entenderá por daño de la siguiente manera:

- a.** Un **daño material** causado a una rama de producción nacional;
- b.** Una **amenaza de daño** a una rama de producción nacional; o
- c.** Un **retraso** en la creación de una rama de producción nacional.

⁹¹ *Ibidem*, p. 23.

Siguiendo con lo establecido en el citado cuerpo normativo, para la determinación de la existencia de daño, se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquellos cuya producción conjunta constituyan una proporción importante de la producción nacional total.

La Ley de Comercio Exterior considera como producción nacional a cuando menos el 25 por ciento de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional, en cuyo caso, la o las empresas que representen dicho porcentaje tendrán la facultad de solicitar a la autoridad competente (Secretaría de Economía) el inicio de una investigación por prácticas desleales.

Una vez que se da inicio al procedimiento de investigación, se realizará ésta respecto del total de la producción nacional, aunque este 100% no haya iniciado la investigación. De ahí el término de daño importante, por el cual puede iniciarse la investigación a cargo de la autoridad nacional.

El hecho de que pueda ser una o varias empresas las que conformen la rama de la producción nacional atiende a que dicho porcentaje puede ser cubierto por una sola empresa con enorme representación en todo el territorio nacional, como puede ser el caso de la empresa mexicana Bimbo, o podría integrarse el porcentaje mínimo con la agrupación de varias empresas o industrias del mismo giro comercial que por sí mismas no representen el porcentaje mínimo legal.

La misma Ley de Comercio Exterior, en su artículo 40 establece la posibilidad de que las organizaciones legalmente constituidas que puedan representar los intereses de sus agremiados, presenten a nombre de ellos las solicitudes de inicio de investigación. Estas agrupaciones, de acuerdo con el artículo 136 del Reglamento de la Ley de la materia, pueden ser cámaras, asociaciones, confederaciones, consejos o cualquiera otra agrupación de productores constituida

conforme a las leyes mexicanas que tengan por objeto la representación de los intereses de las personas físicas o morales dedicadas a la producción de las mercancías idénticas, similares o, en el caso de medidas de salvaguarda, directamente competitivas con las de importación.

4.3.1. Daño material.

Ahora bien, la determinación de la existencia de daño material a la rama de producción nacional la llevará acabo la Secretaría de Economía, tomando en cuenta, entre algunos aspectos, si ha habido un aumento significativo del volumen de importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo interno del país; el efecto que sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones; el efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional de que se trate, considerando los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción nacional, tales como la disminución real o potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada, entre otros.

4.3.2. Amenaza de daño.

Para Carlos Humberto Reyes Díaz, el concepto de amenaza “atiende a un peligro claro e inminente de daño a la producción nacional.”⁹²

De conformidad la Ley de Comercio Exterior, la determinación de la existencia de una amenaza de daño a la rama de producción nacional, la hará la Secretaría de Economía tomando en cuenta, diversos factores como una tasa significativa de

⁹² *Ibidem*, p. 27.

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

Sostiene Carlos Humberto Reyes Díaz “la imposición de cuotas compensatorias — tendría que argumentar la autoridad — sería el único medio al alcance para evitar un daño importante a la producción nacional de productos idénticos o similares, según sea el caso”.⁹³

4.3.3. Retraso importante

Saldaña Pérez Juan Manuel, citado por Carlos Huberto Reyes Díaz, señala que “el retraso se aplica cuando las importaciones en calidad de dumping o subvención constituyen obstáculos para que empresas nacionales productoras de bienes idénticos o similares puedan establecerse; o bien, cuando existiendo las mercancías idénticas o similares no existen elementos suficientes para determinar la existencia del daño o la amenaza en el país importador”.⁹⁴

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

4.4. Relación causal

La relación causal se explica de la existencia previa de una importación y de un daño o amenaza de daño que se cause a la producción nacional. Entendidos ya estos conceptos, la importación de un bien, una vez hechos los estudios correspondientes, debe mostrar elementos ciertos de la existencia de un dumping o de una subvención. Mediante nuevos estudios técnicos - económicos, dicha importación debe ocasionar o amenazar con ocasionar un daño importante a la producción nacional.

Cuando las importaciones a que se ha hecho referencia son producto de una práctica desleal, llámese dumping o subvención, pero los estudios determinan que el daño o amenaza de daño no es importante, no se justifica la imposición de cuotas compensatorias por las causas antes previstas. De igual forma, si de las importaciones se logra determinar un daño importante o amenaza de daño importante a un sector de productos idénticos o similares del país de destino, pero al mismo tiempo se comprueba que dicha importación no se ha realizado como resultado de un dumping o de una subvención, el resultado es el mismo, no se concreta la práctica desleal de comercio internacional, por lo que tampoco merece la imposición de cuotas compensatorias.

En palabras de Jorge Witker Velásquez y Laura Hernández: “Debe existir una relación causal entre las importaciones de productos en condiciones de discriminación de precios y la existencia de un daño o amenaza de daño a la producción nacional, para que pueda ser configurado el dumping, pues de lo contrario no sería posible demostrar que el daño sea causado como consecuencia de la introducción de mercancías en tales circunstancias”.⁹⁵

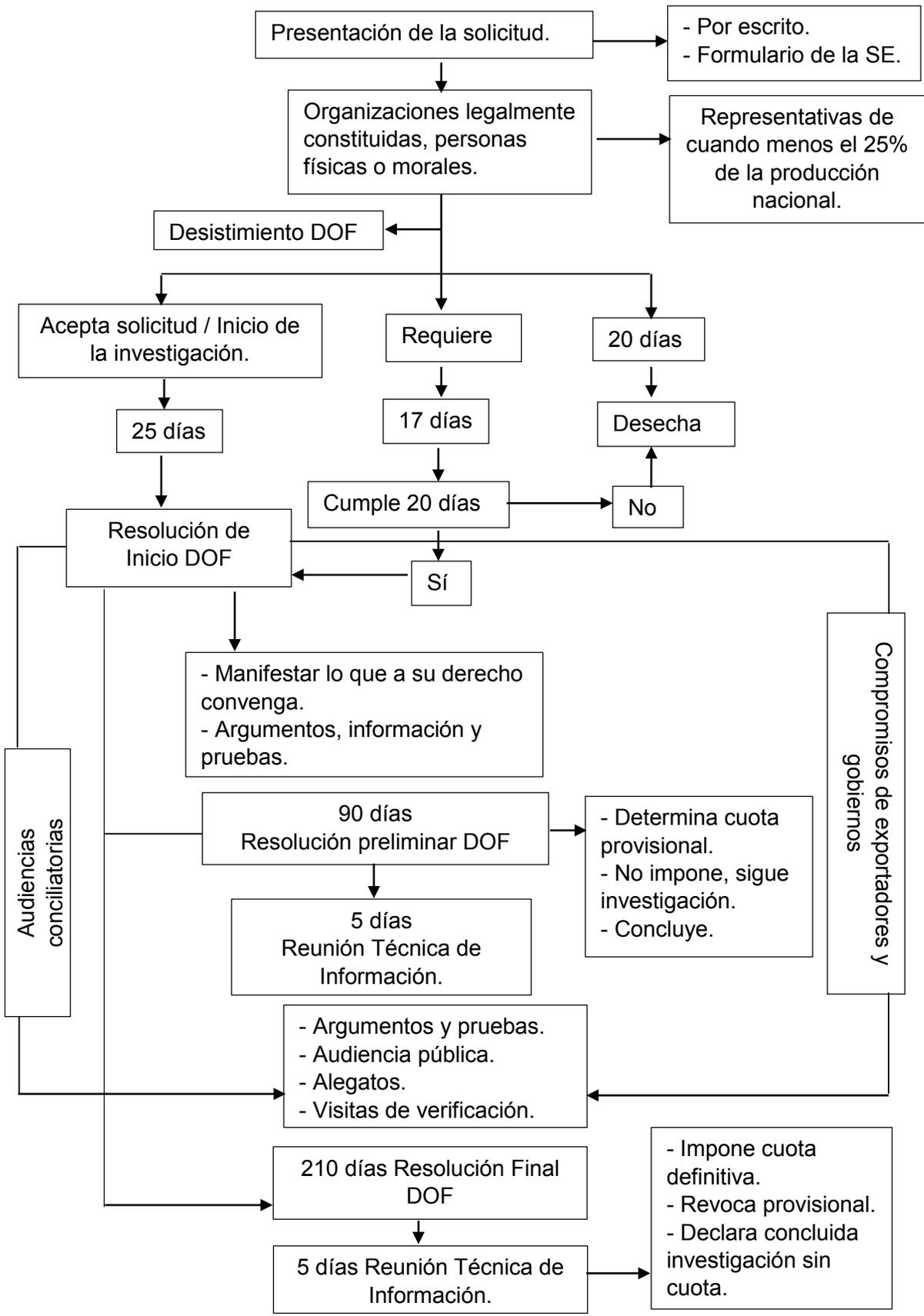
⁹⁵ Witker Velásquez, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*, *op. cit.*, nota 85, p. 503.

De lo anterior, concluimos que las prácticas desleales requieren en todo momento la existencia de un dumping o subvención, de un daño o de amenaza de daño importante, pero siempre seguidas de un vínculo causal entre los primeros y los segundos, de lo contrario los efectos no serán los mismos. Ante la existencia de una práctica desleal que no produce daño importante no hay mecanismo legal para contrarrestarla.

4.5. Procedimiento aplicable

El procedimiento aplicable se esquematiza de la siguiente manera:

PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO



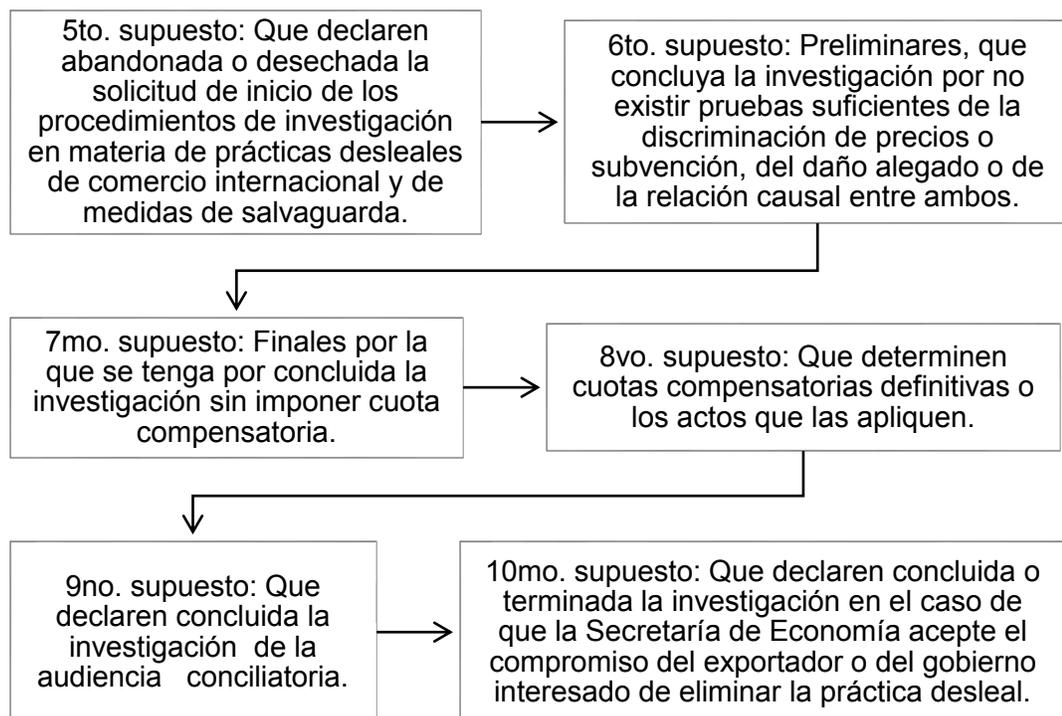
De modo general podemos distinguir tres etapas básicas:

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

Luego entonces, es posible distinguir tres tipos de resoluciones:

1. Resolución de inicio.
2. Resolución preliminar.
3. Resolución final.

Ahora bien, recordemos que el Recurso de Revocación procederá contra las resoluciones:



Respecto del quinto supuesto, como se desprende del esquema, a partir de la presentación de la solicitud la Secretaría de Economía deberá, dentro de un plazo de 17 días, requerir a la solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención. De aportarse satisfactoriamente lo requerido, la Secretaría procederá a aceptar la solicitud y declarará el inicio de la investigación. Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante. O bien, dentro de un plazo de 20 días, desechará la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

Pasando al sexto supuesto, dentro de un plazo de 90 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Economía dictará la resolución preliminar, mediante la cual podrá dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño alegado o de la relación causal entre ambos.

En cuanto al séptimo y octavo supuesto, dentro de un plazo de 210 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría de Economía dictará la resolución final, a través de la cual podrá declarar concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias o bien, determinarlas, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Para ilustrar lo anterior se anexa una resolución final de la investigación antidumping y antisubvención sobre las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de la República de la India, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Resolución final de la investigación antidumping y antisubvención sobre las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de la República de la India, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía ingresa por la fracción arancelaria 2941.10.12 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Visto para resolver en la etapa final el expediente administrativo 26/10 radicado en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía (la "Secretaría"), se emite la presente Resolución de conformidad con los siguientes

RESULTANDOS

A. Solicitud de inicio

1. El 20 de agosto de 2010 Fersinsa GB, S.A. de C.V. ("Fersinsa" o la "Solicitante") solicitó el inicio de la investigación por prácticas desleales de comercio internacional en sus modalidades de discriminación de precios y de subvenciones sobre las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de la República Popular China ("China") y de la República de la India (la "India"), independientemente del país de procedencia.

B. Consultas

2. El 27 de abril de 2011 la Secretaría notificó al gobierno de la India acerca de la solicitud de inicio de la investigación por subvenciones sobre las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de este país, por lo que de conformidad con el artículo 13.1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), se le invitó a celebrar consultas en una fecha y hora que conviniera a ambas partes entre el 28 de abril y el 6 de mayo de 2011.

3. Junto con la notificación, se le hizo llegar la información relevante sobre esta investigación y se le informó que se daría a los funcionarios que designara acceso a la información no confidencial del expediente administrativo en las instalaciones de la UPCI, de conformidad con el artículo 13.4 del ASMC. La Secretaría no obtuvo respuesta del gobierno de la India.

C. Inicio de la investigación

4. El 12 de julio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Resolución de inicio de la investigación antidumping y antisubvención sobre las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de China y de la India (la "Resolución de Inicio"). Se fijó como periodo investigado el comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010, y como periodo analizado el comprendido del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2010.

D. Aviso de desistimiento

5. El 20 de octubre de 2011 se publicó en el DOF el Aviso por el que se concluyó la investigación antidumping y antisubvención exclusivamente sobre las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de China, esto en virtud del desistimiento de la Solicitante.

E. Producto investigado

1. Descripción general

6. La amoxicilina es un antibiótico semisintético derivado de la penicilina (se trata de una amino penicilina) que actúa contra microorganismos. Tiene un espectro de actividad antibacteriana superior al de la penicilina.

(...)

L. Audiencia pública

29. El 24 de septiembre de 2012 se celebró la audiencia pública prevista en los artículos 81 de la LCE, 6.2 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el "Acuerdo Antidumping"); y 12.2 del ASMC. Participaron las importadoras Sales y Materias Primas, S. de R.L. de C.V. ("Sales y Materias Primas") y Productos Maver, S.A. de C.V., el gobierno de la India y la Solicitante, quienes tuvieron oportunidad de exponer sus argumentos y replicar los de sus contrapartes, según consta en el acta que se levantó con tal motivo, la cual constituye un documento público de eficacia probatoria plena, de conformidad con el artículo 46 fracción I de la LFPCA, de aplicación supletoria.

(...)

N. Alegatos

31. La Secretaría declaró abierto el periodo de alegatos de conformidad con el párrafo tercero del artículo 82 de la LCE y 172 del RLCE, a efecto de que las partes interesadas manifestaran por escrito sus conclusiones sobre el fondo o sobre los incidentes acaecidos en el curso del procedimiento. El 27 de septiembre de 2012 únicamente Fersinsa presentó sus alegatos.

O. Opinión de la Comisión de Comercio Exterior

32. Con fundamento en los artículos 58 de la LCE y 16 fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría (RISE), se sometió el proyecto de la Resolución final a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior (la "Comisión"), que lo consideró en su sesión del 25 de octubre de 2012.

33. El Secretario Técnico de la Comisión, una vez que constató la existencia de quórum en los términos del artículo 6 del RLCE, dio inicio a la sesión. La Secretaría expuso detalladamente el caso. El proyecto se sometió a votación y se aprobó por mayoría.

(...)

RESOLUCIÓN

188. Se declara concluido el procedimiento de investigación antidumping y antisubvención y se impone una cuota compensatoria definitiva de 64.9% a las importaciones de amoxicilina trihidratada, que ingresen por la fracción arancelaria 2941.10.12 de la TIGIE, o por cualquier otra, originarias de la India, independientemente del país de procedencia.

189. Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicar la cuota compensatoria que se señala en el punto anterior de esta Resolución en todo el territorio nacional.

190. Con fundamento en el artículo 87 de la LCE la cuota compensatoria que se señala en el punto 188 de esta Resolución se aplicará sobre el valor en aduana declarado en el pedimento correspondiente.

191. Con fundamento en los artículos 7.2 del Acuerdo Antidumping, 17.2 del ASMC y 65 de la LCE, devuélvase con los intereses correspondientes, la diferencia que resulte entre la cantidad que se hubiera enterado por concepto del pago de la cuota compensatoria provisional y la cantidad que resulte por concepto del pago de la cuota compensatoria definitiva o, en su caso, háganse efectivas las pólizas entregadas para garantizar el pago de la cuota compensatoria provisional, hasta la cantidad que deba pagarse por concepto de la cuota compensatoria definitiva a que se refiere el punto 188 de la presente Resolución.

192. De acuerdo con el artículo 66 de la LCE, los importadores que conforme a esta Resolución deban pagar la cuota compensatoria definitiva, no estarán obligados al pago de la misma si comprueban que el país de origen de la mercancía es distinto a la India. La comprobación del origen de la mercancía se hará conforme a lo previsto en el Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, para efectos no preferenciales (antes Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias) que se publicó en el DOF el 30 de agosto de 1994, y sus modificaciones publicadas en el mismo órgano de difusión el 11 de noviembre de 1996, 12 de octubre de 1998, 30 de julio de 1999, 30 de junio de 2000, 1 y 23 de marzo de 2001, 29 de junio de 2001, 6 de septiembre de 2002, 30 de mayo de 2003, 14 de julio de 2004, 19 de mayo de 2005, 17 de julio de 2008 y 16 de octubre de 2008.

193. Notifíquese esta Resolución a las partes interesadas de que se tiene conocimiento.

194. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del SAT, para los efectos legales correspondientes.

195. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 8 de noviembre de 2012.- El Secretario de Economía, **Bruno Ferrari García de Alba**.- Rúbrica.

De conformidad con la Ley de la materia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas. Dicha dependencia podrá aceptar las garantías constituidas conforme al Código Fiscal de la Federación, tratándose de cuotas compensatorias provisionales.

En relación con el noveno supuesto, en el curso de la investigación administrativa las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría de Economía

la celebración de una audiencia conciliatoria. En esta audiencia se podrán proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales, de resultar procedentes, serán sancionadas por la propia Secretaría e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final. El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior señala que las partes convocadas a una audiencia conciliatoria no estarán obligadas a participar en ellas, y si participan no estarán obligadas a aceptar las soluciones propuestas.

En el último de estos supuestos, cuando en el curso de una investigación el exportador de la mercancía en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, se comprometa voluntariamente a modificar sus precios o cesar sus exportaciones, o si el gobierno del país exportador elimina o limita la subvención de que se trate, la Secretaría de Economía podrá suspender o dar por terminada la investigación sin aplicar cuotas compensatorias. Para ello, la Secretaría de Economía deberá evaluar si con dichos compromisos u otros análogos que se asuman se elimina el efecto dañino de la práctica desleal.

La Secretaría citada revisará periódicamente, de oficio o a petición de parte interesada, el cumplimiento puntual del compromiso asumido. Si de la revisión resultare que el exportador o el gobierno extranjero lo han incumplido, en todo o en parte, impondrá la cuota compensatoria que corresponda conforme a los hechos de que tenga conocimiento.

4.6. Cuotas compensatorias.

Como se desprende de lo expuesto, el procedimiento concluye con la determinación o no del pago de una cuota compensatoria, por ello es menester desarrollar el tema correspondiente, además de que también procede el Recurso de Revocación contra resoluciones en razón de éstas como en hojas posteriores se expone.

Primeramente se debe señalar que los ordenamientos jurídicos nacionales y los internacionales que regulan esta materia difieren en cuanto a su denominación y tratamiento. La Ley de Comercio Exterior por ejemplo, otorga la denominación de cuotas compensatorias a aquellas que impone la autoridad investigadora derivadas de un procedimiento de investigación por dumping y por subvención.

El Acuerdo Antidumping, por su parte, los denomina "derechos antidumping" (artículo 9), y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias las denomina "derechos compensatorios" (artículo 10).

Las cuotas compensatorias que resultan de la investigación sobre prácticas desleales realizada por la autoridad investigadora nacional, tienen la naturaleza jurídica, de conformidad con el derecho interno mexicano, de ser aprovechamientos, en los términos del artículo 3o del Código Fiscal de la Federación.

Estos aprovechamientos forman parte de los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación, la que los considera dentro de los ingresos del Estado para determinado año fiscal, refiriendo al respecto que los aprovechamientos por concepto de multas, sanciones, penas convencionales, cuotas compensatorias, recuperaciones de capital, así como aquellos a que se refiere la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y los accesorios de los aprovechamientos, no requieren de autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su cobro.

En este sentido, la Ley de Comercio Exterior reconoce dos tipos de cuotas compensatorias: las provisionales y las definitivas.

Cuando la autoridad investigadora comprueba durante el procedimiento de investigación la existencia de una práctica desleal, de un daño o amenaza, y su relación causal, impone una cuota compensatoria a los productos importados objeto de la investigación. De esta forma, puede imponer dichas cuotas de forma

provisional si aún no ha reunido la información completa, pero cuenta ya con elementos suficientes para determinar la práctica desleal. En este momento determina una cuota provisional mientras se reúnen los elementos de forma exhaustiva.

Se ilustra lo anterior con la siguiente resolución preliminar de la investigación antidumping y antisubvención sobre las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de la República de la India:

RESOLUCIÓN

(...)

225. Continúa el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios y de subvenciones y se impone una cuota compensatoria provisional de 72.9% para las importaciones de amoxicilina trihidratada originarias de India, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía ingresa por la fracción arancelaria 2941.10.12 de la TIGIE.

226. Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicar la cuota compensatoria en todo el territorio nacional.

227. Con fundamento en el artículo 87 de la LCE, la cuota compensatoria que se señala en el punto 225 de esta Resolución se aplicará sobre el valor en aduana declarado en el pedimento correspondiente.

228. Con fundamento en los artículos 7.2 del Acuerdo Antidumping, 17.2 del ASMC y 65 de la LCE, los interesados podrán garantizar el pago de la cuota compensatoria que corresponda en alguna de las formas previstas en el CFF.

229. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la LCE, los importadores que conforme a esta Resolución deban pagar la cuota compensatoria provisional, no estarán obligados al pago de la misma si comprueban que el país de origen de la mercancía es distinto de India. La comprobación del origen de la mercancía se hará conforme a lo previsto en el Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, para efectos no preferenciales (antes Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias) publicado en el DOF el 30 de agosto de 1994, y sus modificaciones publicadas en el mismo órgano de difusión el 11 de noviembre de 1996, 12 de octubre de 1998, 30 de julio de 1999, 30 de junio de 2000, 1 y 23 de marzo de 2001, 29 de junio de 2001, 6 de septiembre de 2002, 30 de mayo de 2003, 14 de julio de 2004, 19 de mayo de 2005, 17 de julio de 2008 y 16 de octubre de 2008.

230. Con fundamento en los artículos 164 párrafo tercero del RLCE, se concede un plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de esta Resolución en el DOF, para que las partes interesadas comparezcan ante la

Secretaría para presentar los argumentos y las pruebas complementarias que estimen pertinentes. Este plazo concluirá a las 14:00 hrs. del día de su vencimiento.

231. La presentación de dichos argumentos y pruebas se realizará ante la oficialía de partes de la UPCI, sita en Insurgentes Sur 1940, planta baja (área de ventanillas), Col. Florida, C.P. 01030, México, Distrito Federal, en original y tres copias, más acuse de recibo.

232. La información y documentos probatorios que tengan el carácter público y sean presentados ante esta Secretaría deberán remitirse a las demás partes interesadas, de tal forma que éstas los reciban el mismo día en que lo reciba la Secretaría, de acuerdo con lo previsto en los artículos 56 de la LCE y 140 de su RLCE.

233. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del SAT, para los efectos legales correspondientes.

234. Notifíquese la presente Resolución a las partes interesadas de que se tenga conocimiento.

235. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 24 de mayo de 2012.- El Secretario de Economía, **Bruno Ferrari García de Alba**.- Rúbrica.

Cuando la autoridad nacional ha reunido cabalmente la información para determinar los tres elementos referidos con anterioridad para la existencia de una práctica desleal, podrá entonces determinar el monto de la cuota definitiva.

El Acuerdo Antidumping (GATT 1994) reconoce a estas medidas compensatorias con la denominación “medidas provisionales”, en el artículo 7, y “derechos antidumping”, refiriéndose a las cuotas compensatorias definitivas.

En este tenor, de conformidad con el artículo 3o del Código Fiscal de la Federación, los aprovechamientos son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

A crítica de Carlos Humberto Reyes Díaz “las cuotas compensatorias, por su parte, no derivan del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o de percepciones por concepto de la prestación de servicios en el ejercicio de funciones de derecho público, sino de la determinación de que exista una práctica desleal de

comercio exterior. Es decir, la cuota compensatoria es una sanción que resulta de la decisión final por la que la autoridad investigadora nacional ha demostrado que ciertas mercancías extranjeras han entrado al territorio nacional infringiendo las reglas del comercio mundial por incorporar una práctica desleal de comercio, llámese dumping o subvención”.⁹⁶

José Manuel Vargas Menchaca, citado por Carlos Humberto Reyes Díaz, considera que “las cuotas compensatorias tienen una naturaleza jurídica individual e independiente de los aprovechamientos fiscales, vinculadas al comercio exterior, y que se convierten en créditos fiscales una vez que son considerados como prácticas desleales y se pueden ejercer ante la empresa importadora al introducir las mercancías con ese carácter al territorio nacional. Su naturaleza jurídica — continúa — debe estar identificada con las barreras no arancelarias, que pueden considerarse como ingresos extrafiscales de los regulados por el artículo 131 Constitucional”.⁹⁷

Concordamos con los autores citados, ya que si bien es cierto que las cuotas son ingresos que percibe el Estado, los mismos se obtienen por la existencia de una práctica desleal, resultado de una investigación por parte de la Secretaría de Economía a determinada mercancía y no por el ejercicio de la prestación de servicios públicos.

La Ley de Comercio Exterior contempla a la cuota compensatoria que establece el Estado mexicano como una consecuencia de una práctica desleal de comercio a fin de evitar que se dañe o se continúe dañando la producción doméstica de un país, cuya responsabilidad compete a las autoridades del Estado y no a los individuos en particular.

⁹⁶ Reyes Díaz, Carlos Humberto, *op. cit.*, nota 86, p. 35.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 35.

Como ya ha quedado precisado las cuotas compensatorias son las prestaciones en dinero que debe pagar el importador al introducir en territorio nacional mercancías objeto de dumping o subvenciones, en tanto exista una resolución administrativa, provisional o definitiva, con validez general, emanada de una investigación contra prácticas desleales de comercio internacional que determine el pago de esa prestación.

Si en la resolución final se confirma la cuota compensatoria provisional, se requerirá el pago de dicha cuota o, en su defecto, se harán efectivas las garantías que se hubieren otorgado. Si en dicha resolución se modificó o revocó la cuota, se procederá a cancelar o modificar dichas garantías o, en su caso, a devolver, con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.

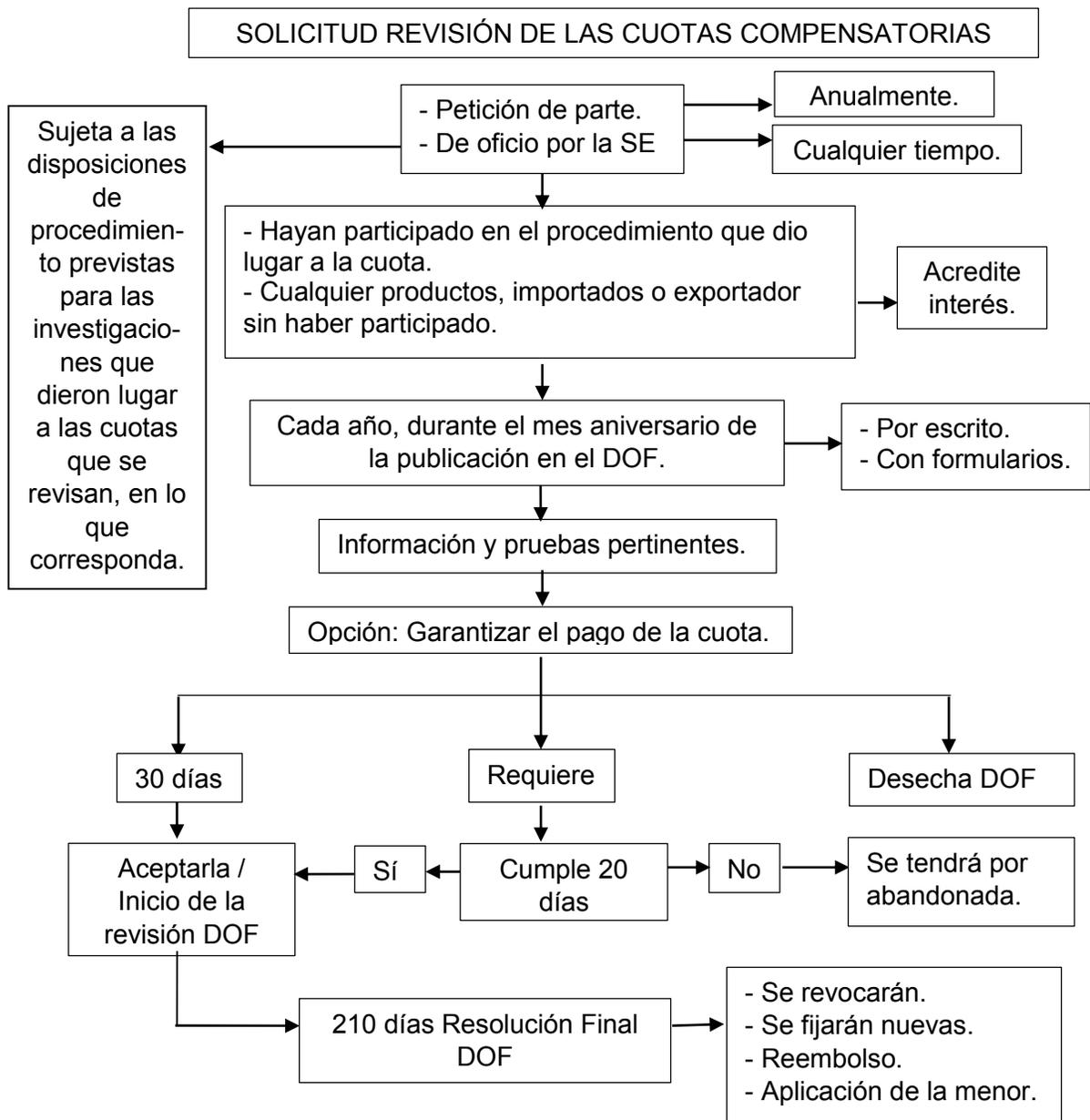
La Ley determina que las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo en que subsistan las prácticas desleales y se deberán revisar anualmente a petición de parte o de oficio por la Secretaría de Economía en cualquier tiempo.

En todo caso, las cuotas compensatorias se eliminarán cuando en un plazo de cinco años, siempre y cuando ninguna de las partes interesadas solicite:

- a.** Un procedimiento de revisión anual a solicitud de parte interesada o de oficio, en el que se analice tanto la discriminación de precios o monto de las subvenciones, como el daño.
- b.** Un examen de vigencia de cuota compensatoria de oficio, para determinar si la supresión de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal.

4.6.1. Solicitud de revisión

Ahora bien, en razón de lo anterior, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento regulan un procedimiento de revisión de las cuotas compensatorias, el cual se esquematiza de la siguiente manera:



Luego entonces, el Recurso de Revocación también procederá en contra de las resoluciones:

11vo. supuesto. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión anual de las cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas resultado de la misma revisión anual.

Las cuotas compensatorias definitivas podrán revisarse anualmente a petición de parte o en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría, independientemente de que dichas cuotas se encuentren sujetas a un mecanismo alternativo de solución de controversias o a un procedimiento administrativo o judicial.

Si en la revisión se resuelve que no existe margen de discriminación de precios, se revocará la cuota compensatoria definitiva y la Secretaría de Economía revisará de oficio durante tres años en el mes aniversario.

Si en la revisión resultan márgenes de discriminación de precios diferentes a los determinados en la investigación que dio lugar a las cuotas compensatorias definitivas, las nuevas cuotas compensatorias que se fijen sustituirán a las anteriores. Estas cuotas compensatorias tendrán el carácter de definitivas y podrán revisarse.

Si de la revisión resulta que los importadores involucrados pagaron a la autoridad aduanera en el periodo objeto de revisión cuotas compensatorias en exceso de aquellas que conforme a dicha resolución debieron haber cubierto, el interesado podrá pedir el reembolso íntegro de la diferencia a su favor con los intereses respectivos.

O bien, si del resultado de la revisión la Secretaría de Economía advierte que los importadores involucrados pagaron en el periodo de revisión una cuota compensatoria menor a la que resulte de dicha revisión, la Secretaría confirmará la aplicación de la cuota menor.

A continuación se anexan diversas resoluciones que complementan lo expuesto:

Resolución final de la revisión de las cuotas compensatorias impuestas sobre las importaciones de hule sintético polibutadieno estireno en emulsión originarias de la República Federativa de Brasil, independientemente del país de procedencia, provenientes de Lanxess Elastomeros do Brasil, S.A. Esta mercancía ingresa por la fracción arancelaria 4002.19.02 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Visto para resolver en la etapa final el expediente administrativo Rev. 08/10 radicado en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía (la "Secretaría"), se emite la presente Resolución de conformidad con los siguientes:

RESULTANDOS

A. Resolución final de la investigación antidumping

1. El 27 de mayo de 1996 la Secretaría publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de hule sintético polibutadieno estireno en emulsión ("hule SBR") originarias de Brasil, independientemente del país de procedencia (la "Resolución Final").

B. Cuotas compensatorias

2. En la Resolución Final la Secretaría impuso cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de hule SBR en las series cuyos dos primeros dígitos son 15 (polímeros polimerizados en frío no extendidos) o 17 (polímeros fríos extendidos con aceite), de 71.47% cuando provengan de la empresa Petroflex Industria e Comercio, S.A. ("Petroflex"), ahora Lanxess Elastômeros do Brasil, S.A. ("Lanxess"), y de 96.38% a las demás exportadoras.

C. Exámenes de vigencia previos

3. El 23 de julio de 2003 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución final del primer examen de vigencia de cuotas compensatorias. Se resolvió mantenerlas por cinco años más contados a partir del 28 de mayo de 2001.

4. El 21 de febrero de 2007 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución final del segundo examen de vigencia de cuotas compensatorias. Se resolvió mantenerlas por cinco años más contados a partir del 28 de mayo de 2006.

D. Presentación de la solicitud

5. Con fundamento en los artículos 68 de la Ley de Comercio Exterior (la "LCE"), y 99, 100 y 101 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (el "RLCE"), el 31 de mayo de 2010 Bridgestone de México, S.A. de C.V. ("Bridgestone") y Lanxess (las "Solicitantes") solicitaron el inicio de la revisión de las cuotas compensatorias definitivas mencionadas en el punto 2 de esta Resolución, argumentando un cambio de las circunstancias que motivaron su determinación.

(...)

F. Resolución de inicio

8. El 2 de diciembre de 2010 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución que aceptó las solicitudes de parte interesada y declaró el inicio del procedimiento de revisión de las cuotas compensatorias (la "Resolución de Inicio"). Fijó como periodo de revisión el comprendido del 1 de octubre de 2009 al 30 de septiembre de 2010.

G. Resolución preliminar

9. El 8 de marzo de 2012 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución preliminar de la revisión de las cuotas compensatorias (la "Resolución Preliminar"). En ésta, la Secretaría determinó continuar con el procedimiento administrativo sin modificar las cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el punto 2 de esta Resolución.

10. La autoridad investigadora notificó la Resolución Preliminar a las partes interesadas y al gobierno de Brasil. Se les concedió un plazo que venció el 24 de abril de 2012 para que presentaran los argumentos, la información y las pruebas complementarias, correspondientes al segundo periodo de ofrecimiento de pruebas.

(...)

RESOLUCIÓN

65. Se declara concluido el procedimiento de revisión sin modificar la cuota compensatoria impuesta a Lanxess sobre las importaciones de hule SBR originarias de Brasil, independientemente del país de procedencia, provenientes de Lanxess. Esta mercancía ingresa por la fracción arancelaria 4002.19.02 de la TIGIE.

66. Con fundamento en el artículo 102 del RLCE háganse efectivas las garantías que las importadoras hubieran exhibido por este concepto, para el periodo comprendido del 3 de diciembre de 2010 a la fecha en que entre en vigor la presente Resolución.

67. Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicar las cuotas compensatorias a que se refiere el punto 2 de esta Resolución, en todo el territorio nacional, independientemente del cobro del arancel respectivo; las cuales se prorrogaron mediante las resoluciones a que se refieren los puntos 3 y 4 de la presente Resolución.

68. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la LCE, los importadores que conforme a esta Resolución deban pagar las cuotas compensatorias definitivas, no estarán obligadas al pago de la misma si comprueban que el país de origen de la mercancía es distinto a Brasil.

69. La comprobación del origen de la mercancía se hará conforme a lo previsto en el Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen

de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, para efectos no preferenciales (antes Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias) publicado en el DOF el 30 de agosto de 1994, y sus modificaciones publicadas en el mismo órgano de difusión el 11 de noviembre de 1996, 12 de octubre de 1998, 30 de julio de 1999, 30 de junio de 2000, 1 y 23 de marzo de 2001, 29 de junio de 2001, 6 de septiembre de 2002, 30 de mayo de 2003, 14 de julio de 2004, 19 de mayo de 2005, 17 de julio de 2008 y 16 de octubre de 2008.

70. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas para los efectos legales correspondientes.

71. Notifíquese la presente Resolución a las partes interesadas de que se tenga conocimiento.

72. Archívese como caso total y definitivamente concluido.

73. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 22 de mayo de 2012.- Con fundamento en el artículo 45 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía firma en ausencia del Secretario de Economía; de los Subsecretarios de Competitividad y Normatividad; de Industria y Comercio; de Comercio Exterior; para la Pequeña y Mediana Empresa, el Oficial Mayor, Eduardo Seldner Avila.- Rúbrica.

Resolución por la que concluye el procedimiento de la revisión de oficio de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de hule sintético polibutadieno estireno en emulsión, originarias de la República Federativa de Brasil, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía ingresa por la fracción arancelaria 4002.19.02 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

(...)

RESULTANDOS

A. Resolución final

1. El 27 de mayo de 1996 la Secretaría publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de hule sintético polibutadieno estireno en emulsión ("hule SBR") originarias de Brasil, independientemente del país de procedencia (la "Resolución Final").

B. Cuotas compensatorias

2. De acuerdo con la Resolución Final de la Investigación se impusieron cuotas compensatorias a las importaciones de hule SBR que se clasifican en las series cuyos dos primeros dígitos son 15 (polímeros polimerizados en frío no extendidos) y 17 (polímeros fríos extendidos con aceite) de 71.47%, cuando provengan de la empresa Petroflex Industria e Comercio, S.A., ahora Lanxess Elastômeros do Brasil, S.A. ("Lanxess"), y de 96.38% a las demás exportadoras.

C. Exámenes de vigencia previos

3. El 23 de julio de 2003 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución final del primer examen de vigencia de cuotas compensatorias. Se determinó mantenerlas por cinco años más contados a partir del 28 de mayo de 2001.

4. El 21 de febrero de 2007 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución final del segundo examen de vigencia de cuotas compensatorias. Se resolvió mantenerlas por cinco años más contados a partir del 28 de mayo de 2006.

D. Revisión de las cuotas compensatorias

5. El 2 de diciembre de 2010 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución que declaró el inicio de la revisión de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de hule SBR originarias de Brasil, independientemente del país de procedencia, que solicitaron Bridgestone de México, S.A. de C.V. ("Bridgestone") y Lanxess. Este procedimiento continúa en trámite.

E. Examen y revisión de oficio

6. El 27 de mayo de 2011 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución que declaró el inicio de los procedimientos de examen de vigencia y de la revisión de oficio de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de hule SBR, originarias de Brasil, independientemente del país de procedencia (la "Resolución de Inicio").

F. Convocatoria y notificaciones

7. Mediante la publicación a que se refiere el punto anterior, la Secretaría convocó a los productores nacionales, importadores, exportadores y a cualquier persona que considerara tener interés jurídico en el resultado de este procedimiento, para que comparecieran a presentar los argumentos y las pruebas que estimaran pertinentes.

(...)

RESOLUCIÓN

29. Se concluye el procedimiento administrativo de revisión de oficio de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de hule SBR, originarias de Brasil, independientemente del país de procedencia, iniciado mediante publicación en el DOF del 27 de mayo de 2011, sin modificar las cuotas compensatorias a que se refiere el punto 2 de la presente Resolución.

30. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria para los efectos legales correspondientes.

31. Notifíquese la presente Resolución a las partes interesadas de que se tenga conocimiento.

32. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

33. Archívese la revisión de oficio como caso total y definitivamente concluido.

México, D.F., a 15 de mayo de 2012.- El Secretario de Economía, Bruno Ferrari García de Alba.- Rúbrica

Resolución por la que se concluye el procedimiento de la revisión anual de cuotas compensatorias definitivas impuestas mediante la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas de mesa de las variedades red delicious y sus mutaciones y golden delicious originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía se clasifica en la fracción arancelaria 0808.10.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

(...)

RESULTANDOS

A. Resolución final

1. El 2 de noviembre de 2006 la Secretaría publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas de mesa de las variedades red delicious y sus mutaciones, y golden delicious originarias de Estados Unidos, independientemente del país de procedencia. La mercancía se clasifica en la fracción arancelaria 0808.10.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE). La investigación se repuso en cumplimiento de la sentencia dictada el 28 de octubre de 2003 por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el Toca R.A.431/2003-5523, relativo al juicio de amparo 1183/2002 promovido por Northwest Fruit Exporters (NFE).

2. En la resolución citada en el punto anterior se determinaron las siguientes cuotas compensatorias:

A. para las importaciones provenientes de la empresa Price Cold Storage and Packing Company, Inc.: 6.40 por ciento;

B. para las importaciones provenientes de Ralph E. Broetje, dueño del nombre comercial y negociación mercantil (sole proprietorship) Broetje Orchards: 8.04 por ciento;

(...)

3. El 11 de enero de 2007 se publicó en el DOF una aclaración a la resolución final de la investigación antidumping citada en el punto 1 de esta resolución.

B. Panel Binacional

4. El 27 de noviembre de 2006 la NFE compareció ante la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio (el "Secretariado") para solicitar la revisión de la resolución final de la investigación antidumping citada en el punto 1 de esta resolución ante un Panel Binacional previsto en el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Derivado de dicha solicitud se instauró el Panel Binacional encargado de revisar la resolución final (caso MEX-USA-06-1904-02).

(...)

6. El 2 de marzo de 2010 se publicó en el DOF la resolución por la que se dio cumplimiento a la Decisión Final del 15 de octubre de 2009 del Panel Binacional, en cuyos puntos 125 y 126 se resolvió:

125. Se eliminan las cuotas compensatorias definitivas impuestas a las importaciones de manzanas de mesa de las variedades red delicious y sus mutaciones y golden delicious, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 0808.10.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, o por la que posteriormente se clasifique, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia.

126. Tómese en consideración esta resolución para efectos de la terminación del procedimiento de revisión anual de cuotas compensatorias definitivas, del expediente administrativo 42/07.REV radicado en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, cuyas resoluciones de inicio y preliminar fueron publicadas en el DOF el 14 de noviembre de 2008 y el 5 de octubre de 2009, respectivamente.

C. Recurso de revocación

7. El 28 de marzo de 2007 la Secretaría publicó en el DOF la resolución por la que se desecha por improcedente el recurso administrativo de revocación interpuesto por Zirkle Fruit Co. ("Zirkle"), en contra de la resolución señalada en el punto 1 de esta resolución.

D. Juicio contencioso administrativo

8. El 15 de mayo de 2007 Zirkle impugnó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) la resolución referida en el punto anterior. El procedimiento quedó radicado con el número 13930/07-17-09-1 en el índice de la Novena Sala Regional Metropolitana de dicho órgano jurisdiccional. El juicio está sub judice.

E. Presentación de la solicitud

9. El 30 de noviembre de 2007 las exportadoras estadounidenses Cowiche Growers Inc. ("Cowiche"), CPC International Apple Co. ("CPC"), Jack Frost Fruit Company, Inc. ("Jack Frost"), Matson Fruit Co. ("Matson"), Monson Fruit Company Inc. ("Monson"), Yakima Fruit and Cold Storage Co., Inc. ("Yakima Fruit") y Zirkle, (en conjunto las "Solicitantes") comparecieron ante la Secretaría a solicitar el inicio de la revisión de las cuotas compensatorias y el cálculo de su margen individual de discriminación de precios.

(...)

G. Inicio de la revisión

12. El 14 de noviembre de 2008 se publicó en el DOF la resolución que declaró el inicio de la revisión anual. La Secretaría estableció como periodo de revisión del 1 de agosto de 2007 al 30 de septiembre de 2008.

H. Resolución preliminar

13. El 5 de octubre de 2009 la Secretaría publicó en el DOF la resolución preliminar de la revisión, en la que determinó mantener la cuota compensatoria a las importaciones de manzanas de mesa provenientes de las Solicitantes.

14. Conforme a lo dispuesto en los artículos 99 y 164 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE), mediante la publicación a que se refiere el punto anterior, la Secretaría convocó a las partes interesadas para que presentaran los argumentos y pruebas complementarios que estimaran pertinentes.

(...)

M. Opinión de la Comisión de Comercio Exterior

22. Visto el estado procesal que guarda la cuota compensatoria objeto del procedimiento de mérito, con fundamento en los artículos 68 párrafo tercero de la LCE y 16 fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (RISE), el 16 de marzo de 2010 la Secretaría presentó su proyecto de resolución a la Comisión de Comercio Exterior. La Comisión sesionó el 13 de abril 2010. El Secretario Técnico de la Comisión constató que había quórum y se procedió a tratar los asuntos de conformidad con el orden del día. El representante de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales expuso de manera oral el proyecto de resolución que previamente se remitió a la Comisión para que lo hiciera llegar a sus miembros. Se sometió el asunto a votación y los integrantes de la Comisión lo aprobaron por unanimidad de votos.

CONSIDERANDO

D. Eliminación de la cuota compensatoria

27. Mediante la resolución por la que se da cumplimiento a la Decisión Final del 15 de octubre de 2009 del Panel Binacional del caso MEX-USA-2006-1904-02, la Secretaría eliminó las cuotas compensatorias definitivas.

28. En la resolución citada en el punto anterior la Secretaría ordenó "la terminación del procedimiento de revisión anual de cuotas compensatorias definitivas, del expediente administrativo 42/07.REV radicado en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, cuyas resoluciones de inicio y preliminar fueron publicadas en el DOF el 14 de noviembre de 2008 y el 5 de octubre de 2009, respectivamente".

29. En virtud de lo anterior y debido a la eliminación de las cuotas compensatorias quedó sin materia el presente procedimiento de revisión, por lo que debe concluirse, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9 fracción V de la LFPCA y 349, segundo párrafo del CFPC.

ARTÍCULO 9.- Procede el sobreseimiento:

(...)

V. Si el juicio queda sin materia.

(...)

ARTÍCULO 349.- La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio.

Basta con que una excepción sea de mero derecho o resulte probada de las constancias de autos, para que se tome en cuenta al decidir.

30. Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia, aplicada por analogía, en materia común número III.2o.C. J/22, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Novena Epoca, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, febrero de 2006, página 1579.

ACTO RECLAMADO. CESACION DE SUS EFECTOS. Debe estimarse que cesan los efectos del acto reclamado, cuando la resolución impugnada en el juicio de garantías fue dejada sin efecto por la misma autoridad señalada como responsable y emitió una nueva resolución, que viene a sustituir procesalmente a la anterior; por lo

que debe sobreseerse en el amparo, con fundamento en lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo.

(...)

RESOLUCIÓN

32. Se da por concluido el procedimiento de revisión, cuyas resoluciones de inicio y preliminar fueron publicadas en el DOF el 14 de noviembre de 2008 y el 5 de octubre de 2009, respectivamente, en virtud de que las cuotas compensatorias fueron eliminadas.

33. Comuníquese esta resolución a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos legales correspondientes.

34. Notifíquese la presente resolución a las partes de que se tiene conocimiento.

35. Archívese como caso total y definitivamente concluido.

36. La presente resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 13 de abril de 2010.- El Secretario de Economía, Gerardo Ruiz Mateos.- Rúbrica

5. Medidas de salvaguarda.

De acuerdo con Rogelio Martínez Vera, se denominan de esta manera, a “aquellos instrumentos de regulación y control que tienen por objeto la restricción y aún la prohibición de importación, exportación, circulación o el simple tránsito de mercancías, cuando el Ejecutivo lo estime urgente, con el fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de la realización de cualquier otro objetivo que beneficie a la nación. Este tipo de medidas de salvaguarda tendrán necesariamente que ser temporales y sólo se podrán imponer, cuando la autoridad competente, la Secretaría de Economía, hubiere constatado que las importaciones (o las exportaciones, dado el caso) han aumentado en tal cantidad y condiciones, que están causando o amenazan causar serio daño a la economía del país o bien, un daño serio a la producción nacional (tratándose de importaciones)”.⁹⁸

⁹⁸ Martínez Vera, Rogelio, *op. cit.*, nota 68, p. 117.

La Ley de Comercio Exterior las define como aquellas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave a la rama de producción nacional de que se trate y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional de que se trate.

Para la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave se entenderá por rama de producción nacional el conjunto de productores nacionales de las mercancías idénticas o similares o directamente competidoras o aquellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.

La Ley define al daño grave como el menoscabo general significativo de una rama de producción nacional, y como amenaza de daño grave a la clara inminencia de un daño grave a una rama de producción nacional.

De conformidad con el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, para la determinación de daño serio o amenaza de daño serio, la Secretaría de Economía deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total de las mercancías idénticas, similares o directamente competitivas o de aquellos productores nacionales cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.

Cuando haya factores distintos del aumento de las importaciones que al mismo tiempo causen daño grave a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

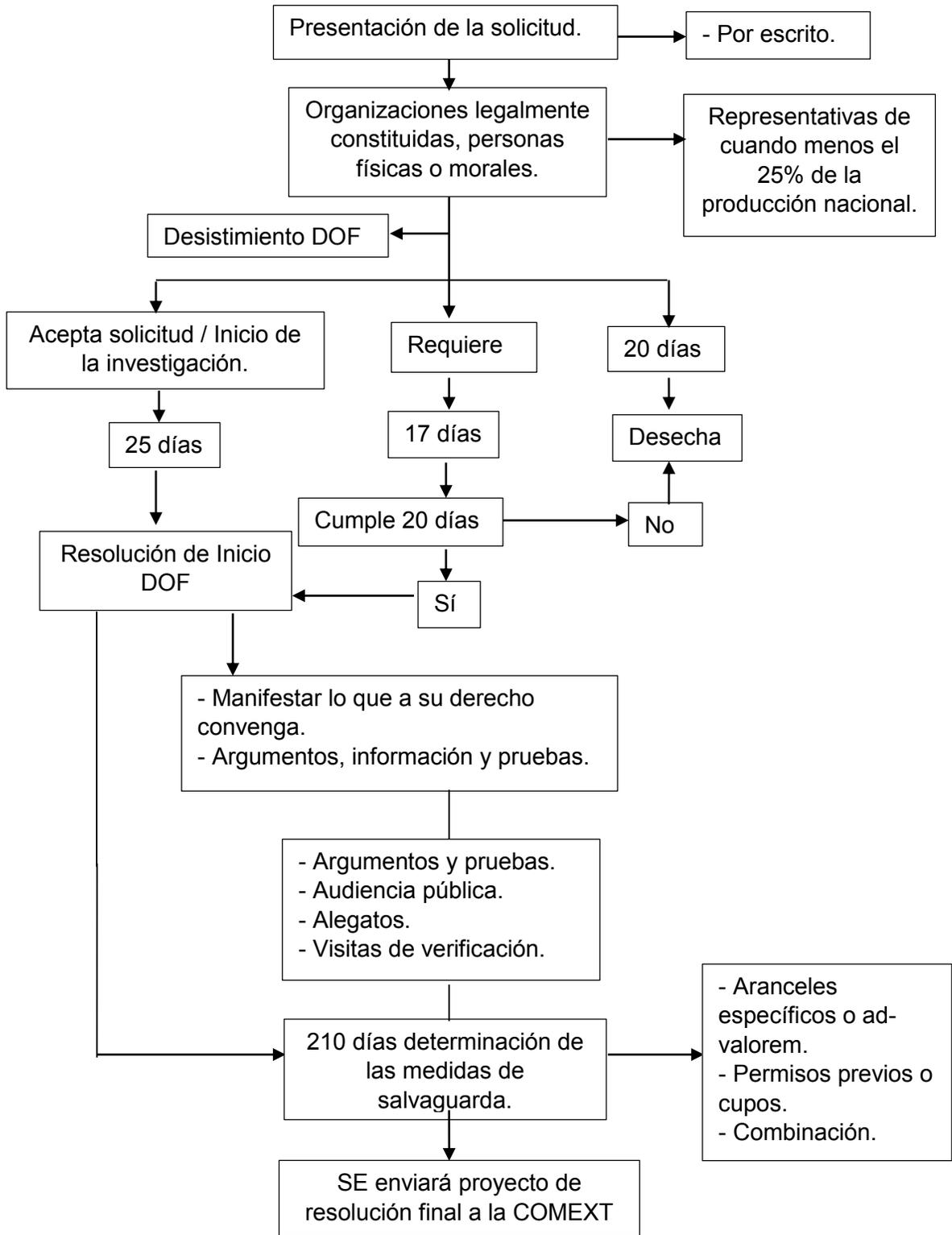
Para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar daño grave a una rama de producción nacional, la Secretaría de Economía recabará en lo posible toda la información relevante y evaluará todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción nacional de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras. Esta información deberá incluir:

- a. El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del bien en cuestión en términos absolutos o relativos;
- b. La parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento;
- c. Los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, ganancias o pérdidas, empleo y precios.

5.1. Procedimiento aplicable.

Al igual que con las prácticas desleales de comercio internacional y la determinación de cuotas compensatorias, el determinar una medida de salvaguarda conlleva un procedimiento, el cual se sintetiza del siguiente modo:

PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE MEDIDAS DE SALVAGUARDA



Recordemos que el Recurso de Revocación procederá en contra de aquellas resoluciones:

Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación en materia de medidas de salvaguarda.

Para ilustrar este supuesto, se anexa la siguiente resolución final de la investigación por salvaguardias sobre las importaciones de tubería de acero:

RESULTANDOS

A. Solicitud

1. El 6 de abril de 2010 Tubesa, S.A. de C.V. y Fabricaciones Industriales Tumex, S.A. de C.V. ("Tubesa" y "Tumex", respectivamente) comparecieron ante la Secretaría para solicitar el inicio de la investigación por salvaguardias sobre las importaciones de tubería de acero con soldadura helicoidal.

B. Tubesa y Tumex

2. Tubesa es una empresa constituida conforme a las leyes mexicanas. Tiene por objeto, entre otros, la fabricación, construcción e instalación de toda clase de tuberías y estructuras de acero, fierro y concreto, y la ejecución de estudios, proyectos y la construcción de toda clase de obras.

3. Tumex es una empresa constituida conforme a las leyes mexicanas. Tiene por objeto, entre otros, la fabricación, compra y venta de toda clase de productos de fierro y acero, y específicamente de tubería y conexiones, así como equipos y maquinaria para la fabricación de tubería.

C. Inicio del procedimiento

4. El 2 de julio de 2010 la Secretaría publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la resolución por la que aceptó la solicitud de parte interesada y declaró el inicio de la investigación por salvaguardias (la "Resolución de Inicio"). Fijó como periodo investigado del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2010.

(...)

RESOLUCIÓN

161. Se declara concluido el procedimiento de investigación por salvaguardia sobre las importaciones de tubería de acero con soldadura helicoidal sin la imposición de

medidas de salvaguardia. Esta mercancía se clasifica en la fracción arancelaria 7305.19.01 de la TIGIE.

162. Notifíquese a las partes interesadas esta Resolución.

163. Notifíquese esta Resolución al Comité de Salvaguardias, y a los gobiernos de India, China, Japón, Rusia, Iraq y Corea del Norte para su conocimiento.

164. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria para los efectos legales correspondientes.

165. Archívese como caso total y definitivamente concluido.

166. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 20 de marzo de 2012.- El Secretario de Economía, **Bruno Ferrari García de Alba**.- Rúbrica.

Así como el siguiente:

DECRETO por el que se impone una medida provisional de salvaguarda bilateral sobre las importaciones de pierna y muslo de pollo, mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias 0207.13.03 y 0207.14.04 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia.

(...)

ARTÍCULO ÚNICO.- Se establece una medida de salvaguarda bilateral definitiva sobre las importaciones de pierna y/o muslo de pollo fresco, refrigerado o congelado, es decir, las partes que provengan de la porción trasera del pollo, las que pueden estar unidas de manera incidental con otras piezas del pollo, por ejemplo, la parte posterior del tronco y/o la rabadilla; mercancías actualmente clasificadas en las fracciones arancelarias 0207.13.03 y 0207.14.04 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, o por las que posteriormente se clasifiquen, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia, consistente en modificar el arancel previsto en el Decreto por el que se establece la Tasa aplicable durante 2003 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de América del Norte y establecer a partir del 22 de enero de 2003 un arancel de 98.8%, la cual se desgravará de manera lineal durante cinco años.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Comuníquese la resolución que se encuentra en el presente Decreto al Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos legales correspondientes.

TERCERO.- Notifíquese a las partes interesadas para que se tenga conocimiento.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de julio de dos mil tres.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, Fernando de Jesús Canales Clariond.- Rúbrica.

Consigna la Ley que la vigencia de las medidas de salvaguarda podrá ser hasta de cuatro años y prorrogable hasta por seis años más, siempre que se justifique la necesidad de la misma, tomando en consideración el cumplimiento del programa de ajuste de la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda al igual que las cuotas compensatorias podrán determinarse en cantidad específica o ad-valorem. Si fueren específicas serán calculadas por unidad de medida, debiéndose liquidar en su equivalente en moneda nacional. Si fueren ad-valorem se calcularán en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía, aplicándose a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Secretaría de Economía someterá a consulta con los representantes de los sectores productivos, el establecimiento de las medidas de compensación que conforme a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, deban adoptarse. En todo caso, la Secretaría de Economía resguardará el interés público.

Impuesta la medida de salvaguarda que corresponda, la Secretaría de Economía revisará periódicamente el avance del programa de ajuste, a efecto de cerciorarse del avance de su cumplimiento, y, en su caso, considerará el cambio de circunstancias que impidan su cumplimiento, permitiendo los cambios o adecuaciones pertinentes.

Las medidas de salvaguarda se aplicarán únicamente durante el periodo que sea necesario para prevenir o reparar el daño serio y facilitar el reajuste. La Secretaría de Economía determinará la duración de las medidas de salvaguarda

con base en la evaluación del programa de ajuste y el cumplimiento de las acciones definidas en el mismo. En todo caso, se observarán las estipulaciones previstas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

5.2. Medidas de salvaguarda provisionales ante circunstancias críticas.

Ahora bien, la Ley regula un apartado que dispone que el Ejecutivo Federal podrá establecer medidas provisionales de salvaguarda en un plazo de 20 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación, siempre y cuando:

- a. Se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un daño difícilmente reparable, y
- b. Cuento con pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño serio.

La solicitud de parte interesada por la que se inicie una investigación administrativa para imponer medidas de salvaguarda en circunstancias críticas deberá ser presentada por escrito, manifestando la necesidad de aplicar el régimen de salvaguardas, acompañada de la información y las pruebas pertinentes que estén razonablemente a su alcance.

La duración de las medidas provisionales no excederá de seis meses. En este lapso se cumplirán las disposiciones establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. La resolución final que confirme, modifique o revoque las medidas provisionales deberá publicarse dentro de los seis meses posteriores al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución que determine medidas provisionales.

Si llegaran a confirmarse o revocarse las medidas provisionales en la resolución final se procederá a hacer efectivo su cumplimiento o, en su caso, a

devolver las cantidades, con los intereses correspondientes, que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.

6. Procedimientos especiales de las prácticas de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

Ahora bien, además de lo expuesto, con el fin de resolver situaciones particulares que se originan al establecer cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda definitivas como resultados de los procedimientos ya planteados, en otra investigación, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, resuelve otros procedimientos denominado especiales, mismo que a continuación se describen:

a. Cobertura de producto. Este procedimiento se inicia a solicitud de parte interesada, y tiene por objeto determinar si un producto específico comprendido dentro de una fracción arancelaria objeto de investigación, está sujeto o no al pago de una cuota compensatoria definitiva. De ser procedente la solicitud se dará inicio a un procedimiento de cobertura de producto dentro de los 20 días siguientes a la presentación de la misma; y emitirá la resolución final dentro de los 60 días contados a partir de su inicio.

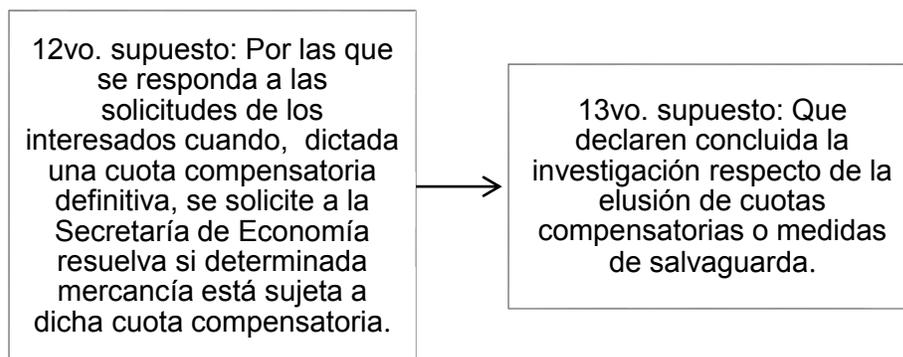
b. Elusión de cuotas compensatorias o de medidas de salvaguarda. Básicamente consiste en sancionar a aquellas conductas que tengan como resultado el incumplimiento del pago de una cuota compensatoria o de la medida de salvaguarda, como puede ser introducir a territorio nacional de mercancías sujetas a cuota compensatoria o medidas de salvaguarda con insumos, piezas o componentes integrados o ensamblados en un tercer país. Las mercancías que se importen en estas condiciones pagarán la cuota compensatoria o se sujetarán a la medida de salvaguarda correspondiente. La elusión de cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda, preliminares o definitivas, se determinará mediante un procedimiento iniciado de oficio o a solicitud de parte interesada.

c. Aclaración. Mediante este procedimiento cualquier parte interesada en una investigación podrá solicitar a la Secretaría de Economía que precise determinar aspectos de una resolución por la que se impuso cuotas compensatorias definitivas. El objeto de este procedimiento se limita únicamente a la aclaración de alguno de los puntos de la resolución y no modifica el fondo de la misma.

d. Nuevo exportador. Este procedimiento se inicia solicitud de parte interesada y tiene como finalidad determinar un margen de discriminación de precios individual a un exportador que no existía o que no exportó en el periodo investigado del procedimiento antidumping.

e. Extensión de beneficios. El beneficio de una resolución emitida como resultado de un Recurso de Revocación, juicio contencioso administrativo o de una resolución de cumplimiento a un laudo emitido por un mecanismo alternativo de solución de controversias, puede hacerse extensivo a cualquier otra parte que no impugnó la resolución, siempre y cuando ésta lo solicite y compruebe que se encuentra en una situación de igualdad jurídica con respecto a quien se le concedió el beneficio.

En este tenor de ideas, el Recurso de Revocación también procederá contra aquellas resoluciones:



En razón de lo anterior, se adjuntan resoluciones que las ejemplifican:

Resolución Final del procedimiento administrativo de cobertura de producto respecto de la cuota compensatoria impuesta a las importaciones de envases

tubulares flexibles de aluminio, originarias de la República Bolivariana de Venezuela, independientemente del país de procedencia.

(...)

RESULTANDOS

A. Resolución final de la investigación antidumping

1. El 13 de mayo de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de envases tubulares flexibles de aluminio, originarias de la República Bolivariana de Venezuela ("Venezuela"), independientemente del país de procedencia (la "Resolución Final").

2. De acuerdo con la Resolución Final se impusieron las cuotas compensatorias siguientes:

- a. de 36.16% para las importaciones originarias de Saviram, C.A. ("Saviram"), y
- b. de 49.94% para las importaciones originarias de Alentuy, C.A. y de las demás exportadoras de Venezuela.

B. Aclaración a la Resolución Final

3. El 14 de julio de 2004 se publicó en el DOF una Aclaración a la Resolución Final (la "Aclaración"), respecto de las características de los envases sujetos al pago de las cuotas compensatorias.

C. Revisión de la cuota compensatoria

4. El 8 de noviembre de 2006 se publicó en el DOF la Resolución final de la revisión de la cuota compensatoria definitiva impuesta a las importaciones provenientes de Saviram. Se modificó la cuota compensatoria para esa empresa para quedar en 9.33%.

D. Examen de vigencia de cuotas compensatorias

5. El 13 de agosto de 2010 se publicó en el DOF la Resolución final del examen de vigencia de cuotas compensatorias. Se determinó mantenerlas por 5 años más.

E. Solicitud del procedimiento de cobertura de producto

6. El 9 de noviembre de 2012 L'Oreal SLP, S.A. de C.V. ("L'Oreal" o la "Solicitante"), pidió el inicio del procedimiento administrativo de cobertura de producto, con objeto de que se determine si las importaciones de ciertos envases tubulares flexibles de aluminio, originarias de Venezuela, que afirma difieren del producto sujeto al pago de cuotas compensatorias por las dimensiones de la boca (definida por ésta como el diámetro interior de la boca, de 5.50 a 7.50 mm) y del cuello (de 10.60 a 10.90 mm), están sujetas al pago de las cuotas compensatorias referidas en los puntos 2 y 4 de la presente Resolución.

(...)

G. Resolución de inicio

8. El 13 de febrero de 2013 se publicó en el DOF la Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio del procedimiento administrativo de cobertura de producto respecto de la cuota compensatoria impuesta a las

importaciones de envases tubulares flexibles de aluminio, originarias de Venezuela (la "Resolución de Inicio").

(...)

RESOLUCIÓN

92. Se declara concluido el procedimiento administrativo de cobertura de producto y se resuelve que las mercancías a que se refieren en los puntos 6 y 87 de la presente Resolución, están sujetas al pago de las cuotas compensatorias definitivas a que se refieren los puntos 2 y 4 de la presente Resolución, que fueron prorrogadas mediante la Resolución a que se refiere el punto 5 anterior.

93. Por lo señalado en el punto anterior, se deja sin efectos el oficio UPCI.416.11.1008 del 27 de junio de 2011.

94. Con fundamento en el artículo 92 primer párrafo del RLCE, háganse efectivas las garantías correspondientes que por concepto de cuotas compensatorias hubiera enterado L'Oreal por la importación de la mercancía antes señalada, así como por los recargos correspondientes, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables.

95. Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicar las cuotas compensatorias en todo el territorio nacional.

96. Notifíquese esta Resolución a las partes interesadas comparecientes al presente procedimiento.

97. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria para los efectos legales correspondientes.

98. Archívese como caso total y definitivamente concluido.

99. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 15 de julio de 2013.- El Secretario de Economía, **Ildefonso Guajardo Villarreal**.- Rúbrica.

Resolución por la que se declara concluida la investigación sobre elusión del pago de la cuota compensatoria definitiva impuesta a las importaciones de tubería de acero sin costura originarias de la República Popular China.

(...)

RESULTANDOS

A. Investigación antidumping

1. El 24 de febrero de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero sin costura originarias de la República Popular China (China), independientemente del país de procedencia (la "Resolución Final"). Esta mercancía se clasifica en las fracciones arancelarias 7304.19.02, 7304.19.99, 7304.39.06 y 7304.39.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE).

2. En la Resolución Final la Secretaría determinó una cuota compensatoria definitiva a las importaciones de tubería de acero sin costura (con excepción de la inoxidable), con diámetro nominal externo igual o mayor a 5 pulgadas (141.3 mm de diámetro externo real) y menor o igual a 16 pulgadas (406.4 mm de diámetro externo real) originarias de China, conforme a lo siguiente:

A. Para las importaciones de tubería de acero sin costura cuyos precios sean inferiores al precio de referencia de \$1,772 dólares por tonelada métrica, se aplicará una cuota compensatoria equivalente a la diferencia entre ese precio de referencia y el valor en aduana en dólares de la mercancía que se importe, multiplicada por el número de toneladas métricas que conformen el embarque amparado por cada pedimento de importación.

B. El monto de la cuota compensatoria determinado conforme al inciso anterior no deberá rebasar el 56% ad valorem.

B. Solicitud de inicio

3. El 20 de septiembre de 2011 Tubos de Acero de México, S.A. (TAMSA o la "Solicitante") solicitó el inicio de la investigación sobre elusión del pago de la cuota compensatoria definitiva impuesta a las importaciones de tubería de acero sin costura originarias de China, a que se refiere el punto anterior.

C. Inicio de la investigación

4. El 26 de enero de 2012 se publicó en el DOF la Resolución por la que se aceptó la solicitud de parte interesada y se declaró el inicio de la investigación sobre elusión del pago de la cuota compensatoria definitiva impuesta a las importaciones de tubería de acero sin costura originarias de China.

D. Desistimiento

5. El 19 de junio de 2012 TAMSA compareció para desistirse del procedimiento sobre elusión a que se refiere el punto anterior.

RESOLUCIÓN

7. Se declara concluida la investigación sobre elusión del pago de la cuota compensatoria definitiva impuesta a las importaciones de tubería de acero sin costura originarias de China, por desistimiento de la Solicitante.

8. Notifíquese la presente Resolución a las partes interesadas.

9. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria.

10. Archívese el caso como total y definitivamente concluido.

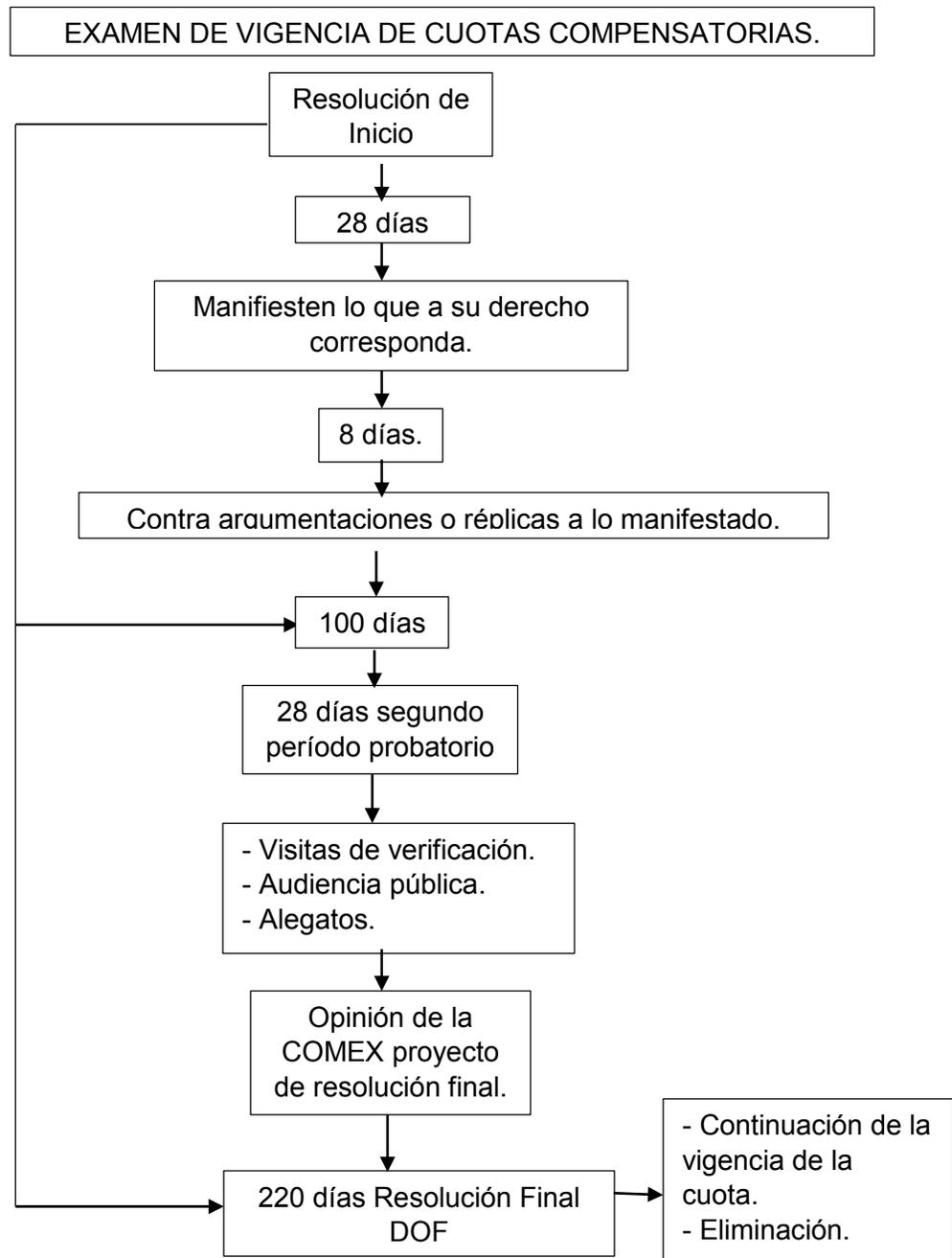
11. Esta Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 20 de julio de 2012.- El Secretario de Economía, **Bruno Ferrari García de Alba**.- Rúbrica

Por otro lado, la Ley consigna que también procederá el recurso de estudio contra aquellas resoluciones:

14vo. supuesto. Finales que concluyan la investigación referente a la vigencia de la cuota compensatoria.

Al respecto, y como ya se había mencionado, en esta investigación las empresas productoras nacionales, exportadoras e importadoras que tengan interés jurídico en el resultado del examen, deberán presentar la información necesaria que permita a la autoridad determinar si de eliminarse la cuota compensatoria se repetiría o continuaría la discriminación de precios o la subvención, y el daño. Se sintetiza de la siguiente manera:



Así, la resolución final podrá:

- a. Determinar la continuación de la vigencia de la cuota compensatoria por cinco años adicionales contados a partir de la fecha de vencimiento. En esta determinación la Secretaría de Economía podrá modificar el monto de la cuota compensatoria.

b. Eliminar la cuota compensatoria.

Se anexa el siguiente ejemplo de una resolución final del examen de vigencia de las cuotas compensatorias, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Resolución Final del examen de vigencia de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de hule sintético polibutadieno estireno en emulsión, originarias de la República Federativa de Brasil, independientemente del país de procedencia.

RESULTANDOS

A. Resolución final de la investigación antidumping

1. El 27 de mayo de 1996 la Secretaría publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de hule sintético polibutadieno estireno en emulsión ("SBR") originarias de la República Federativa de Brasil ("Brasil"), independientemente del país de procedencia (la "Resolución Final").

B. Monto de las cuotas compensatorias

2. Mediante la Resolución Final se impusieron cuotas compensatorias a las importaciones de SBR en las series cuyos dos primeros dígitos son 15 (polímeros polimerizados en frío no extendidos) y 17 (polímeros fríos extendidos con aceite), de 71.47%, cuando provengan de la empresa Petroflex Industria e Comercio, S.A., ("Petroflex") ahora Lanxess Elastômeros do Brasil, S.A. ("Lanxess"), y de 96.38% a las demás exportadoras.

C. Exámenes de vigencia previos

3. El 23 de julio de 2003 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución final del primer examen de vigencia de cuotas compensatorias. Se resolvió mantenerlas por 5 años más contados a partir del 28 de mayo de 2001.

4. El 21 de febrero de 2007 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución final del segundo examen de vigencia de cuotas compensatorias. Se resolvió mantenerlas por 5 años más contados a partir del 28 de mayo de 2006.

D. Aviso sobre la vigencia de cuotas compensatorias

5. El 5 de noviembre de 2010 se publicó en el DOF el Aviso sobre la vigencia de cuotas compensatorias. Por este medio se comunicó a los productores nacionales y a cualquier persona que tuviera interés, que las cuotas compensatorias impuestas a los productos listados en dicho Aviso se eliminarían a partir de la fecha de vencimiento que se señaló en el mismo para cada uno, salvo que un productor nacional interesado manifestara por escrito su interés en que se iniciara un procedimiento de examen. El listado de referencia incluyó el SBR objeto del presente procedimiento.

E. Manifestación de interés

6. El 15 de abril de 2011 Industrias Negromex, S.A. de C.V. ("Negromex") manifestó su interés para que la Secretaría iniciara el examen de vigencia de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de SBR originarias de Brasil. Propuso como periodo de examen el comprendido del 1 de julio al 31 de diciembre de 2010.

F. Resolución de inicio del tercer examen de vigencia de cuotas compensatorias y de la revisión de oficio

7. El 27 de mayo de 2011 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución que declaró el inicio de los procedimientos de examen de vigencia y de la revisión de oficio de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de SBR, originarias de Brasil (la "Resolución de Inicio"). Se fijó como periodo de examen el comprendido del 1 de abril de 2010 al 31 de marzo de 2011, y como periodo de análisis de daño a la rama de producción nacional del producto similar al investigado (RPN), el comprendido del 1 de enero de 2007 al 31 de marzo de 2011.

8. El 22 de mayo de 2012 la Secretaría publicó en el DOF la Resolución por la que concluyó el procedimiento de la revisión señalado en el punto anterior, por haberse quedado sin materia, como se detalla en la misma.

(...)

RESOLUCIÓN

219. Se declara concluido el procedimiento de examen de vigencia de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de hule sintético polibutadieno estireno en emulsión, originarias de Brasil, independientemente del país de procedencia.

220. Continúan las cuotas compensatorias referidas en el punto 2 de la presente Resolución y se prorrogan por 5 años más contados a partir del 28 de mayo de 2011.

221. Con fundamento en el artículo 87 de la LCE, las cuotas compensatorias que se señalan en el punto anterior se aplicarán sobre el valor en aduana declarado en el pedimento correspondiente.

222. Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicar las cuotas compensatorias a que se refiere el punto 220 de la presente Resolución en todo el territorio nacional.

223. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la LCE, los importadores que conforme a esta Resolución deban pagar las cuotas compensatorias definitivas, no estarán obligados al pago de la misma si comprueban que el país de origen de la mercancía es distinto a Brasil. La comprobación del origen de la mercancía se hará conforme a lo previsto en el Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, para efectos no preferenciales (antes Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias) publicado en el DOF el 30 de agosto de 1994, y sus modificaciones publicadas en el mismo órgano de difusión el 11 de noviembre de 1996, 12 de octubre de 1998, 30 de julio de 1999, 30 de junio de 2000, 1 y 23 de marzo de 2001, 29 de junio de 2001, 6 de septiembre de 2002, 30 de mayo de 2003, 14 de julio de 2004, 19 de mayo de 2005, 17 de julio de 2008 y 16 de octubre de 2008.

224. Notifíquese la presente Resolución a las partes interesadas de que se tenga conocimiento.

225. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del SAT, para los efectos legales correspondientes.

226. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

227. Archívese como caso total y definitivamente concluido.

México, D.F., a 2 de octubre de 2012.- El Secretario de Economía, **Bruno Ferrari García de Alba**.- Rúbrica.

Durante el tiempo que dure el examen de vigencia continuará el pago de cuotas compensatorias.

7. Sanciones.

Finalmente otro tipo de resolución contra la que procede el Recurso de Revocación es referente a las sanciones, correspondiendo a la multicitada autoridad sancionar las siguientes infracciones:

- a.** Falsificar datos o documentos, así como omitirlos o alterarlos con intención fraudulenta o por negligencia grave en materia de comprobación de origen, permisos previos, cupos y marcado de origen.
- b.** Destinar la mercancía importada a un fin distinto a aquel para el cual se expidió el permiso de importación, en los casos en los cuales se haya establecido este requisito.
- c.** Proporcionar datos o documentos falsos u omitir los reales o alterarlos para obtener la aplicación del régimen de cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.
- d.** Omitir la presentación a la Secretaría de Economía de los documentos o informes requeridos a los productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate, así como a los agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatarios de los importadores, o cualquier otra persona que estime conveniente.

e. Divulgar información confidencial o utilizar ésta para beneficio personal, o en relación a los mecanismos de solución de controversias establecidos en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

8. Autoridades.

8.1. Secretaría de Economía.

Una vez expuesto lo anterior, es menester mencionar que la Secretaría de Economía es la dependencia encargada de llevar a cabo las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas. Esta atribución la realiza a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, creada formalmente el 1o. de abril de 1993.⁹⁹ Tal y como aseveran Jorge Witker Velásquez y Laura Hernández: “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 inició la aplicación del sistema”.¹⁰⁰

Óscar Cruz Barney al respecto señala que “dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se creó, en el seno de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, la Dirección de Cuotas Compensatorias que se encargaría del trámite de los procedimientos mencionados”.¹⁰¹

Continúa manifestando “el primer procedimiento derivó de una solicitud presentada por empresas de la industria química mexicana en contra de importaciones de sosa cáustica originarias de los Estados Unidos de América, lo

⁹⁹ Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/upci>.

¹⁰⁰ Witker Velásquez, Jorge Alberto y Hernández, Laura, *op. cit.*, nota 85, p. 509.

¹⁰¹ Cruz Barney, Oscar, “Antecedentes del Sistema contra prácticas desleales de comercio en México. La evolución de las disposiciones antidumping”, *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 119, mayo - agosto 2007, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/119/art/art5.htm>.

que derivó en la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1987 del Acuerdo Mediante el cual se Determinan Cuotas Compensatorias Provisionales a la Importación de Mercancías Comprendidas en la Fracción Arancelaria 28,17.A.001 Hidróxido de Sodio (Sosa Cáustica), Base 100% de la Tarifa del Impuesto General de Importación, Proveniente de los EUA, que constituyó la primera resolución dictada en México en la materia, seguida de la iniciación en ese año de 18 casos más y la publicación posterior de 25 resoluciones”.¹⁰²

Finaliza, “en 1991 la Dirección de Cuotas Compensatorias pasó a ser la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales, y en 1993 en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, ya con la Ley de Comercio Exterior de 1993, siendo la primera investigación antidumping la relativa a las importaciones de Harina de Pescado procedentes de Chile, con Resolución Final de fecha 20 de octubre de 1994”.¹⁰³

Apunta Armando Gómez Ortega, citado por Cruz Barney, que el 31 de enero de 1986 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior y del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional: "Se estableció por primera vez en México un procedimiento administrativo para determinar la existencia de prácticas desleales de comercio y el monto de la cuota compensatoria necesaria para corregir las distorsiones que causan en el mercado. El sistema antidumping mexicano nace en medio de acciones muy resueltas de política comercial, tendientes a abrir la economía y a racionalizar los mecanismos de protección, el establecimiento del sistema antidumping es el complemento necesario de un proceso de esta naturaleza".¹⁰⁴

Retomando el punto, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales participa en la defensa jurídica en el ámbito internacional de las resoluciones que

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

emite la Secretaría de Economía, y proporciona asistencia a los exportadores mexicanos afectados por investigaciones y procedimiento en dichas materias tramitados por gobiernos extranjeros.

El Reglamento interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012 (Última reforma DOF 14-01-13), establece que al frente de la Secretaría estará el Secretario del Despacho quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

B. Las unidades administrativas siguientes:

V. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

El mismo instrumento legal señala que son atribuciones de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales:

a. Conocer, tramitar y resolver los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda previstos en el Título VII de la Ley de Comercio Exterior y demás disposiciones jurídicas aplicables, incluidos los tratados comerciales internacionales suscritos por México.

b. Requerir la información y toda clase de documentos que se estimen pertinentes para **resolver los procedimientos** señalados anteriormente a las partes interesadas y a cualquier otra persona física o moral que realice actividades relacionadas directa o indirectamente con ellos.

c. Comunicar, cuando proceda, a las autoridades aduaneras y a otras autoridades competentes las resoluciones y otros actos administrativos que emita, así como los criterios normativos conforme a los cuales deberán aplicarse las cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.

d. Someter a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior los proyectos de resolución final de los procedimientos aludidos.

e. Fungir como unidad técnica de consulta en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

f. Participar en las negociaciones comerciales internacionales, en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

g. Asistir a los exportadores mexicanos involucrados en procedimientos instruidos en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, y coordinar, en su caso, la participación del Gobierno de México en dichos procedimientos.

h. Asistir técnicamente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y municipios, en relación con procedimientos instruidos en el extranjero en materia de subvenciones.

i. Llevar un seguimiento sistemático de las resoluciones administrativas de su competencia, e integrar criterios y precedentes en la materia.

De tal suerte que la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales estará a cargo de un Jefe de Unidad, que será auxiliado en el ejercicio de sus atribuciones, por los siguientes funcionarios:

a. Los Directores Generales Adjuntos de:

- Jurídico.
- Dumping.
- Daño y Salvaguardas;

b. Los Directores de:

- Procedimientos Administrativos "A", "B", "C", "D", "E" y "F".
- Asuntos Internacionales "A" y "B".
- Políticas en materia de Prácticas Comerciales Internacionales.
- Análisis de Dumping y Subvenciones "A", "B", "C" y "D".
- Verificación "A" y "B", de Análisis de Daño y Salvaguardas "A", "B", "C" y "D".
- Investigación Económica y Financiera.
- Monitoreo de Importaciones.
- Enlace y Centro de Documentación.
- Enlace y Difusión.

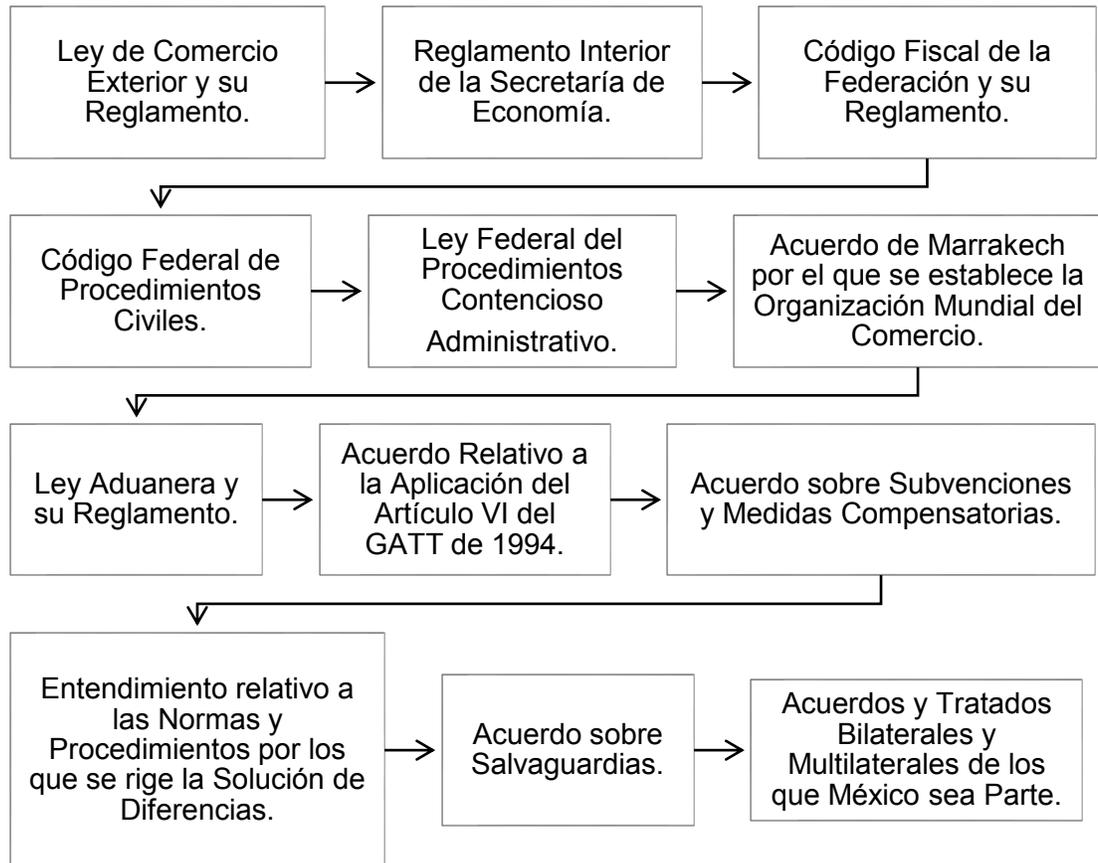
c. Los Subdirectores de:

- Procedimientos Administrativos "A", "B", "C", "D", "E", "F", "G" y "H".
- Asuntos Internacionales "A", "B" y "C".
- Políticas en materia de Prácticas Comerciales Internacionales.
- Análisis de Dumping y Subvenciones "A", "B", "C", "D" y "E".
- Análisis de Daño y Salvaguardas "A", "B", "C", "D", "E" y "F".
- Monitoreo de Importaciones.
- Administración de la Red y Asesoría y Capacitación.
- Monitoreo y Administración de Datos.
- Investigación Económica y Financiera.

d. Jefes de Departamento de:

- Procedimientos Administrativos "A", "B", "C" y "D".
- Asuntos Internacionales "A".
- Políticas en materia de Prácticas Comerciales Internacionales.
- Análisis de Dumping y Subvenciones "A", "B" y "C".
- Análisis de Daño y Salvaguardas "A" y "B".

Finalmente, de acuerdo a su último informe de labores, dado el ámbito de competencia de la Unidad, la legislación nacional e internacional aplicable a las actividades que se llevan a cabo dentro de la misma está integrada por los siguientes ordenamientos:



Para complementar la labor que desempeña la Unidad que abordamos, con base en su último informe de labores publicado de 2012¹⁰⁵, en el periodo 1987-2012, se iniciaron 292 investigaciones, de las cuales 266 fueron por prácticas de dumping, 22 por subvenciones y cuatro por salvaguardia.

A finales de 2012, 43 cuotas compensatorias estaban vigentes: 42 por prácticas de dumping y una por subvención; 42 de ellas eran definitivas y una

¹⁰⁵ Informe de Labores de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de 2012, http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/upci/informe_upci_2012.pdf.

preliminar. Dichas cuotas corresponden a 31 productos originarios de 14 países, principalmente de China y Estados Unidos.

En 2012 se publicaron 56 resoluciones, de las cuales 23 correspondieron a resoluciones finales, 11 determinaciones preliminares, 9 declaraciones de inicio y 13 a otros procedimientos como recursos de revocación y procedimientos especiales. Adicionalmente, en 2012 se iniciaron 4 investigaciones ordinarias, 2 revisiones antidumping y 2 exámenes de vigencia de cuota compensatoria. En todos los casos se cumplieron los plazos establecidos en la legislación nacional e internacional aplicables en la materia.

Con el fin de complementar el tópico, se adjunta el siguiente apéndice estadístico para ilustrar los resultados que ha conseguido la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales respecto de los temas que se han abordado:

**Cuotas compensatorias definitivas por país y tipo de investigación
(de 1987 a 2012)**

País	Tipo de investigación:			Total
	Antidumping	Antisubvención	Salvaguardas	
EUA	40		1	41
China	35			35
Brasil	14	4		18
Venezuela	5	3		8
Rusia	6			6
Ucrania	6			6
España	4			4
Taiwán	4			4
Unión Europea	2	2		4
India	2	2		4
Alemania	2			2
Canadá	2			2
Corea del Sur	2			2
Japón	2			2
Países bajos	2			2
Rumania	2			2
Bulgaria	1			1
Chile	1			1
Dinamarca	1			1
Ecuador	1			1
Francia	1			1
Guatemala	1			1
Hong Kong	1			1
Indonesia	1			1
Kazajstán	1			1
Reino Unido	1			1
Total	140	11	1	152

Resoluciones por prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda* 1987 - octubre de 2012

Año	Desechamientos 1)	Ordinaria			Examen - Revisión			Revisiones			Procedimientos especiales 2)	Impugnaciones 3)	Otros 4)	Total
		Inicio de Investigación	Resolución preliminar	Resolución final	Resolución de inicio	Resolución preliminar	Resolución final	Resolución de inicio	Resolución preliminar	Resolución final				
1987	---	18	5	2	---	---	---	---	---	---	---	---	25	
1988	---	11	15	12	---	---	---	---	---	---	---	---	38	
1989	---	7	5	10	---	---	---	---	---	---	---	---	22	
1990	---	12	6	8	---	---	1	---	---	---	---	---	27	
1991	---	9	17	17	---	---	5	---	---	2	---	---	50	
1992	8	26	12	16	---	---	11	---	7	---	3	---	83	
1993	12	69	27	16	---	---	---	---	---	---	---	---	124	
1994	16	26	19	30	---	---	4	---	2	---	3	---	100	
1995	2	4	51	44	---	---	1	---	7	8	11	1	129	
1996	6	5	3	23	---	---	7	1	5	16	22	5	93	
1997	5	7	8	7	---	---	1	8	5	7	7	1	56	
1998	---	10	8	6	---	---	3	1	4	10	10	16	68	
1999	8	11	12	8	---	---	4	1	4	5	15	13	81	
2000	5	5	5	11	---	---	7	2	4	10	13	22	84	
2001	3	5	4	6	---	---	3	2	3	18	17	18	79	
2002	---	12	7	6	---	---	1	---	1	10	15	9	61	
2003	---	15	10	11	---	---	1	---	1	11	20	23	92	
2004	2	6	13	8	---	---	1	2	1	15	24	24	96	
2005	---	6	6	16	---	---	2	---	2	28	13	26	99	
2006	---	6	5	7	---	---	2	2	4	15	23	19	83	
2007	---	3	3	3	---	---	15	1	1	5	14	14	59	
2008	---	1	2	5	---	---	2	---	14	7	14	14	59	
2009	---	2	1	1	---	---	3	2	7	4	10	16	46	
2010	---	3	3	2	14	1	2	1	3	1	2	11	44	
2011	---	9	2	2	6	11	4	---	1	---	1	7	44	
2012	---	4	7	8	---	4	14	2	2	3	13	3	62	
Total	67	292	256	285	20	16	78	26	80	173	250	242	1804	

*El método utilizado para la contabilización de resoluciones corresponde al de producto-país que utiliza la Organización Mundial del Comercio, desagregando por tipo de investigación.

1) Desechamientos ordinarios, de revisión, de recursos de revocación, de cobertura, de elusión etc.

2) Especiales: cobertura de producto, Extensión de beneficios, Nuevos exportadores, Antielusión, Adaración, Compromiso de precios.

3) Impugnaciones: Recursos de revocación, Juicios de amparo y Juicios de Nulidad

4) Otros: Exámenes de vigencia, Término de vigencia de cuota.

Duración de investigaciones antidumping concluidas, 2008-2012

Investigación	Producto	País	Fecha				Duración de la investigación Meses transcurridos entre la solicitud y la resolución final
			Solicitud	Resolución Inicial	Resolución Preliminar	Resolución Final	
Antidumping	Tubería de acero sin costura	China	2-Jun-06	1-Sep-06	26-Mar-07	29-Apr-08	23
Antidumping	Tubería de acero sin costura	Ucrania	2-Jun-06	1-Sep-06	26-Mar-07	29-Apr-08	23
Antidumping	Brochas	China	19-Jun-06	14-Sep-06	3-Apr-07	29-Jul-08	25
Antidumping	Placa de acero en hoja	China	30-Nov-06	26-Mar-07	24-Mar-08	6-Oct-08	22
Antidumping	Cerraduras de pomo o perilla	China	4-Oct-06	29-Jan-07		14-Oct-08	24
Antidumping	Válvulas sin casquillo y atomizadores de plástico	China	21-May-07	17-Oct-07	17-Dec-08	21-Apr-09	23
Antidumping	Tubería de acero con costura longitudinal	Reino Unido	16-Nov-07	18-Jul-08	26-May-09	5-Jan-10	26
Antidumping	Tuercas de acero al carbón, negras o recubiertas	China	7-Jan-08	3-Feb-09	5-Mar-10	2-Aug-10	31
Antidumping	Tubería de acero sin costura	China	25-Jun-09	4-Sep-09	25-May-10	24-Feb-11	20
Antidumping	Mezcilla (denim) o tela de mezcilla	China	20-Nov-09	21-Apr-10	28-Dec-10	21-Oct-11	23
Antidumping	Electrodos de grafito para horno de arco eléctrico	China	30-Apr-10	1-Sep-10	31-May-11	1-Mar-12	22
Salvaguarda	Tubería de acero con soldadura helicoidal	Mundial	6-Apr-10	2-Jul-10	N/A	28-Mar-12	24
Antidumping	Pierna y muslo de pollo	EUA	2-Jul-10	8-Feb-11	19-Jan-12	6-Aug-12	25
Antidumping	Cable coaxial	China	21-Dec-10	8-Jun-11	30-Dec-11	10-Aug-12	20
Antisubvención	Dicloxacilina sódica	India	20-Aug-10	24-Feb-11	2-Apr-12	17-Aug-12	24
Antidumping	Éter monobutílico del etilenglicol	EUA	29-Oct-10	11-Mar-11	9-Apr-12	11-Sep-12	22
Antidumping y antisubvención	Amoxicilina trihidratada	China e India	20-Aug-10	12-Jul-11	8-Jun-12	27-Nov-12	27

8.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, por lo que respecta a esta Secretaría de Estado, con fundamento en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial el lunes 22 de octubre de 2007, se señalaba que para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contaría con las siguientes unidades administrativas:

Unidades Administrativas Centrales:

Administración General de Aduanas:

...

Administración Central de Contabilidad y Glosa.

...

Estableciendo en su Capítulo II “De la Administración General de Aduanas”, artículo 11, la competencia de la Administración General de Aduanas, a saber:

I.- ... intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen con otras autoridades competentes; emitir opinión sobre los precios estimados que fije la citada Secretaría, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración, así como establecer las políticas, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las aduanas, en las siguientes materias: normas de operación, despacho aduanero y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país; **procedimientos aduaneros** que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, así como **en materia de impuestos, derechos, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal; verificación del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias**, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados y, en este último caso, vigilancia del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.

(...)

XVIII.-... verificar los documentos requeridos y determinar las contribuciones, aprovechamientos y accesorios, así como imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tenga conocimiento con motivo de la revisión practicada...

XXXIX.- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, **respecto de las operaciones específicas de comercio exterior** en las que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, **evasión en el pago de impuestos, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas**, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización ...

(...)

LIX.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos; **aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente** a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo, y determinar los accesorios que correspondan en los supuestos antes señalados.

(...)

LXXII.- Recaudar, directamente, por terceros o a través de las oficinas autorizadas al efecto, **el importe de las contribuciones y aprovechamientos, incluyendo las cuotas compensatorias**, así como los productos federales, en el ámbito de su competencia.

El artículo 12 establecía las facultades de las unidades administrativas de la Administración General de Aduanas, que a continuación se precisan:

D. Administración Central de Contabilidad y Glosa:

Las señaladas en las fracciones I, XVIII, XXXIX, LIX y LXXII del artículo anterior de este Reglamento.

De lo que se concluye, correspondía a la Administración General de Aduanas, a través de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, con motivo de la investigación practicada por la Secretaría de Economía.

Ahora bien, en el mismo Reglamento se consideraba a la siguiente autoridad administrativa:

Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

...

Administración Central de Comercio Exterior.

...

Estableciendo como competencia de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en su artículo 17, lo siguiente:

III.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones, verificaciones de origen y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para **comprobar el cumplimiento de tales disposiciones** por los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, incluyendo las que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal, **cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias**, inclusive normas oficiales mexicanas, y para comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de los contribuyentes, importadores, exportadores, productores, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, inclusive en materia de origen; comunicar a los contribuyentes la sustitución de la autoridad que continúe con el procedimiento instaurado para la comprobación de las obligaciones fiscales y reponer dicho procedimiento de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

(...)

V.- ... llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida; analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior en que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, **evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias**, inclusive normas oficiales mexicanas, e infracciones administrativas, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

(...)

XXXVIII.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros o aprovechamientos; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derivado del ejercicio de facultades a que se refiere este artículo y determinar los accesorios que correspondan en los supuestos antes señalados.

Artículo 18.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal ejercer las facultades que a continuación se precisan:

F. Administración Central de Comercio Exterior:

Las señaladas en las fracciones III, V y XXXVIII del artículo anterior de este Reglamento.

De lo que se concluye, correspondía a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, a través de la Administración Central de Comercio Exterior, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, con motivo de la investigación practicada.

Finalmente dicho Reglamento señalaba a la siguiente autoridad:

Administración General de Grandes Contribuyentes:

...

Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes.
Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente.
Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero.
Administración Central de Fiscalización Internacional.
Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia.
Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos.
Administración Central de Fiscalización de Comercio Exterior.

Cuya competencia señalada en el Capítulo V “De la Administración General de Grandes Contribuyentes”, artículo 20, corresponde a la que se precisa en el apartado A de este artículo, cuando se trate de las entidades y sujetos comprendidos en el apartado B del mismo.

A. Competencia:

...

V.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones, verificaciones de origen y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para **comprobar el cumplimiento** de tales disposiciones por los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, incluyendo las que se causen por la

entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal, **cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias**, inclusive normas oficiales mexicanas, y para comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de los contribuyentes, importadores, exportadores, productores, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, inclusive en materia de origen; comunicar a los contribuyentes la sustitución de la autoridad que continúe con el procedimiento instaurado para la comprobación de las obligaciones fiscales y reponer dicho procedimiento de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

(...)

XL.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros o aprovechamientos; **aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente** a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derivado del ejercicio de facultades a que se refiere este artículo y determinar los accesorios que correspondan en los supuestos antes señalados.

B. Sujetos y entidades:

I.- Las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares del crédito salvo las uniones de crédito, las casas de cambio, las instituciones para el depósito de valores, las instituciones y las sociedades mutualistas de seguros, las instituciones de fianzas, las sociedades de inversión de renta variable, las sociedades de inversión en instrumentos de deuda, las sociedades de inversión de capitales, las sociedades de inversión de objeto limitado, las sociedades operadoras de sociedades de inversión, las sociedades distribuidoras o valoradoras de acciones de sociedades de inversión, las bolsas de valores, las bolsas de derivados, las casas de bolsa, las instituciones calificadoras de valores, las sociedades valoradoras, los proveedores de precios, las sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores, las contrapartes centrales de valores, las contrapartes centrales de derivados, las sociedades anónimas promotoras de inversión bursátil, las sociedades anónimas bursátiles, las empresas de servicios complementarios o conexos tanto de grupos financieros como de casas de bolsa, las administradoras de fondos para el retiro, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, las sociedades financieras de objeto limitado, las sociedades financieras de objeto múltiple a que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las sociedades controladoras de grupos financieros, las federaciones y las confederaciones, así como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, las inmobiliarias en las que en su capital social tengan participación entidades del sector financiero, las oficinas de representación de bancos extranjeros, así como cualquier entidad o intermediario financiero residente en México, diverso de los señalados en esta fracción, y las asociaciones u organismos que agrupen a las entidades antes señaladas; las instituciones y sociedades nacionales de crédito, las

organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

(...)

VI.- Cualquier persona física o moral en materia de verificación de la determinación de deducciones autorizadas e ingresos acumulables en operaciones celebradas con partes relacionadas; verificaciones de origen llevadas a cabo al amparo de los diversos tratados comerciales de los que México sea parte; acreditamiento de impuestos pagados en el extranjero de los intereses a que se refiere el artículo 32, fracción XXVI de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de inversiones en regímenes fiscales preferentes a que se refiere el Título VI de la propia Ley; verificación de la repatriación de capitales, del impuesto especial sobre producción y servicios a la exportación tratándose de regímenes fiscales preferentes e intercambio de información con autoridades competentes extranjeras que se realiza al amparo de los diversos acuerdos, tratados y convenios celebrados por México, así como interpretación y aplicación de acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte en materia fiscal y aduanera, u otros que contengan disposiciones sobre dichas materias.

(...)

VIII.- Los organismos constitucionalmente autónomos.

Artículo 21.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Grandes Contribuyentes ejercer las facultades que a continuación se precisan:

E. A la Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente:

II.- Administraciones de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL**, del artículo anterior de este Reglamento.

F. A la Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero:

II.- Administraciones de Fiscalización al Sector Financiero “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL** del artículo anterior de este Reglamento.

G. A la **Administración Central de Fiscalización Internacional** y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización Internacional:

II.- Administraciones de Fiscalización Internacional “1”, “2”, “3” y “4”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL** del artículo anterior de este Reglamento.

H. A la **Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia** y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia:

II.- Administraciones de Fiscalización de Precios de Transferencia “1”, “2”, “3” y “4”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL** del artículo anterior de este Reglamento.

I. A la **Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos** y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos:

II.- Administraciones de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL** del artículo anterior de este Reglamento.

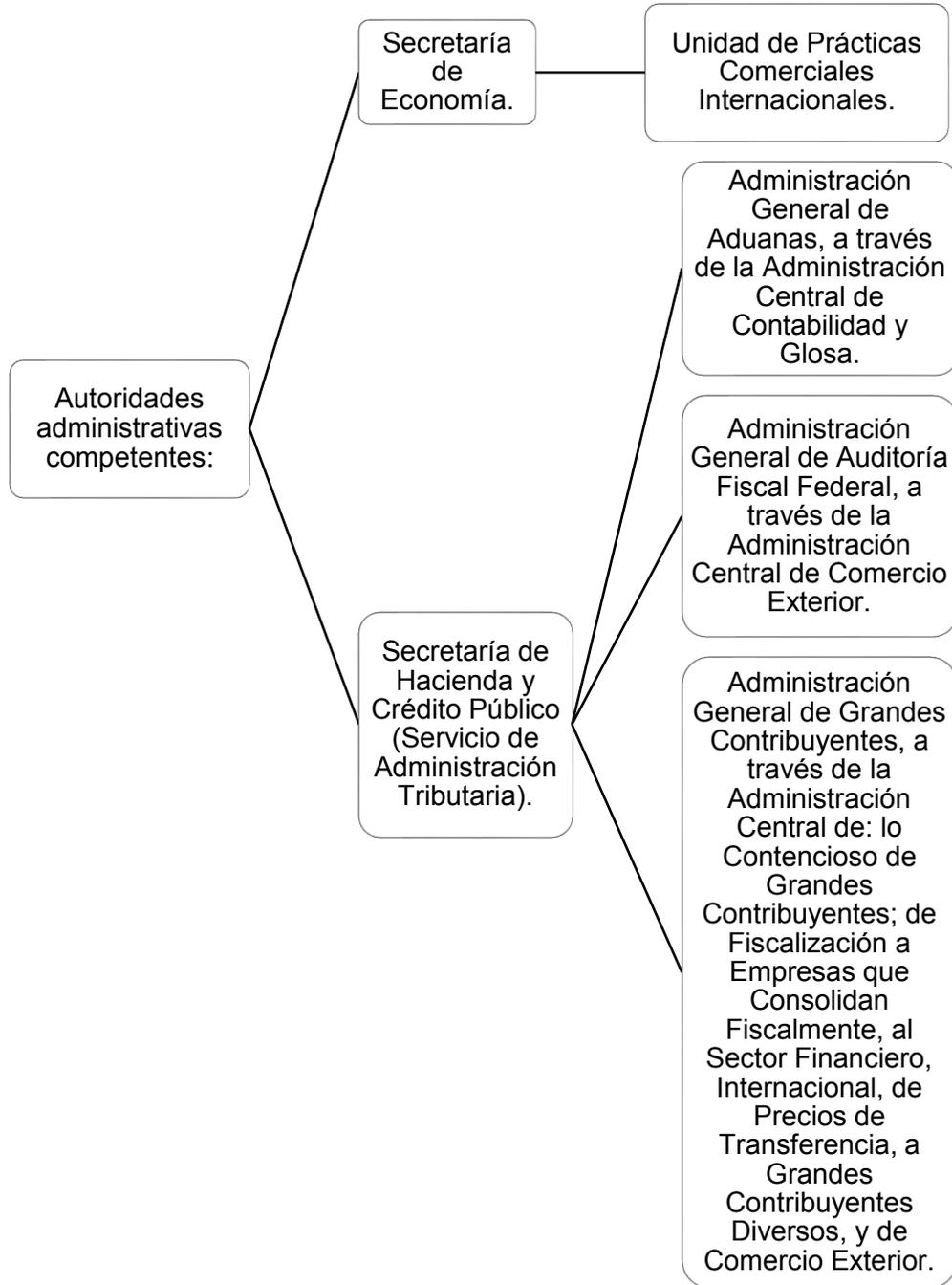
J. A la **Administración Central de Fiscalización de Comercio Exterior** y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización de Comercio Exterior:

II.- Administraciones de Fiscalización de Comercio Exterior “1”, “2”, “3” y “4”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL** del artículo anterior de este Reglamento.

De tal suerte que las autoridades competentes para conocer del Recurso de Revocación se ilustran de la siguiente manera:



Sin embargo, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 13 de julio de 2012, se **REFORMARON** los artículos **2, apartado B; 11**, fracciones XIV, XXI, XXII, XXVI, XXX, **XXXIX**, XL, XLII, XLIV, LX, LXII, LXXIX, LXXX, LXXXI, LXXXII, LXXXIII,

LXXXIV y LXXXV y cuarto párrafo; **12**; **17**, fracciones VI y VII y el actual quinto párrafo, numeral 6; **18**, **apartados** B, C, E y **F**; **20**, apartado A, fracción XXXVI y párrafos quinto y octavo, numeral 10; **21** ...; se **ADICIONARON** los artículos **11**, fracciones LXXXVIII, LXXXIX, XC, XCI, XCII, XCIII, XCIV, XCV, XCVI y XCVII; **17**, fracciones XLV, XLVI, XLVII, XLVIII, XLIX, L, LI, LII, LIII, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII y un cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto, quinto y sexto párrafos a ser quinto, sexto y séptimo párrafos, respectivamente; **20**, apartado A, fracciones LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, LXXIV, LXXV, LXXVI, LXXVII, LXXVIII, LXXIX, LXXX, LXXXI y LXXXII ...; así como un **Capítulo XI BIS, denominado “De la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior” que comprende los artículos 36 BIS; 36 TER y 36 QUÁTER**, y se **DEROGARON** los artículos 14, fracciones II y XIV; 17, fracción XXIX; 20, apartado A, fracciones XIX, XLVIII y LXV; 22, fracciones VII y XIX, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, para quedar como sigue:

Artículo 2.- ...

A. ...

B. Unidades Administrativas Centrales:

I.- Administración General de Aduanas:

- a) Administración Central de Operación Aduanera.
- c) Administración Central de Investigación Aduanera.

III.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

- b) Administración Central de Análisis Técnico Fiscal.
- c) Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal.
- e) Administración Central de Fiscalización Estratégica.

IV.- Administración General de Grandes Contribuyentes:

- d) Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes.
- e) Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente.
- f) Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero.
- g) Administración Central de Fiscalización Internacional.
- h) Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia.

i) Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos.

Artículo 11.- ...

XXXIX.- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, **respecto de las operaciones específicas de comercio exterior** en las que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, **evasión en el pago de impuestos, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias** inclusive normas oficiales mexicanas e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

Artículo 12.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la **Administración General de Aduanas** ejercer las facultades que a continuación se precisan:

A. Administración Central de Operación Aduanera:

I.- Las señaladas en las fracciones I del artículo anterior de este Reglamento.

C. Administración Central de Investigación Aduanera:

I.- Las señaladas en las fracciones **XVIII, XXXIX, LIX y LXXII** del artículo anterior de este Reglamento.

La **Administración General de Auditoría Fiscal Federal** y sus unidades administrativas, cuando con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, conozcan o adviertan el incumplimiento de las obligaciones y disposiciones aduaneras y en materia de comercio exterior, en uso de las atribuciones contenidas en las fracciones **V, XII, XVI y XXXVII** del presente artículo, **podrán determinar lo que corresponda, inclusive respecto de las contribuciones y aprovechamientos que se causen por la entrada a territorio nacional o salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen.**

Artículo 18.- ...

A. ...

B. A la **Administración Central de Análisis Técnico Fiscal** y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Análisis Técnico Fiscal:

Las señaladas en las fracciones **III y V** del artículo anterior de este Reglamento.

C. A la Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal:

Las señaladas en las fracciones **III** y **V** del artículo anterior de este Reglamento.

II.- Administraciones de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal “1”, “2”, “3” y “4”:

Las señaladas en las fracciones **II**, **III**, **VII** y **XXI** del artículo anterior de este Reglamento.

E. A la Administración Central de Fiscalización Estratégica y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización Estratégica:

Las señaladas en las fracciones **III**, **V** y **XXVIII** del artículo anterior de este Reglamento.

II.- Coordinación de Fiscalización Estratégica:

Las señaladas en las fracciones **III...** del artículo anterior de este Reglamento.

III.- Administraciones de Fiscalización Estratégica “1”, “2”, “3”, “4”, “5”, “6” y “7”:

Las señaladas en las fracciones **III...** del artículo anterior de este Reglamento.

Artículo 19.- ...

A. Administraciones Locales de Auditoría Fiscal:

I.- Las señaladas en las fracciones **III**, **V** y **XXXVIII** del artículo 17 de este Reglamento.

Artículo 20.- ...

(...)

Respecto de las entidades y sujetos a que se refiere el apartado B de este artículo, la **Administración General de Grandes Contribuyentes y sus unidades administrativas** centrales podrán **ejercer las facultades** contenidas en este artículo conjunta o separadamente con la **Administración General de Auditoría Fiscal Federal o las unidades administrativas** adscritas a ésta y, en su caso, con la **Administración General de Auditoría de Comercio Exterior o las unidades administrativas adscritas** a ésta, **sin perjuicio de las facultades** que les correspondan de conformidad con los artículos **17, 18, 19, 36 BIS, 36 TER y 36 QUÁTER** de este Reglamento.

Artículo 21.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la **Administración General de Grandes Contribuyentes** ejercer las facultades que a continuación se precisan:

E. A la Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente:

II.- Administraciones de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL**, del artículo anterior de este Reglamento.

F. A la Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero:

II.- Administraciones de Fiscalización al Sector Financiero “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL**, del artículo anterior de este Reglamento.

G. A la Administración Central de Fiscalización Internacional y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización Internacional:

II.- Administraciones de Fiscalización Internacional “1”, “2”, “3” y “4”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL**, del artículo anterior de este Reglamento.

H. A la Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia:

II.- Administraciones de Fiscalización de Precios de Transferencia “1”, “2”, “3” y “4”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL**, del artículo anterior de este Reglamento.

I. A la **Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos** y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos:

II.- Administraciones de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones **V** y **XL**, del artículo anterior de este Reglamento.

Adicionando el **Capítulo XI BIS “De la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior”** en cuyo Artículo 36 Bis se establece la competencia de la **Administración General de Auditoría de Comercio Exterior:**

I.-... intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen con otras autoridades competentes; emitir opinión sobre los precios estimados que fije la citada Secretaría, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración, así como establecer los lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, en las siguientes materias: normas de operación y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, embargo precautorio de mercancías respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país, procedimientos aduaneros que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, así como en materia de impuestos, derechos, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal y respecto de la verificación del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas.

(...)

IX.- Analizar, detectar y dar seguimiento, inclusive en coordinación con las demás autoridades competentes, **respecto de las operaciones** específicas de comercio exterior en las que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, **evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos,** incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias inclusive normas oficiales mexicanas e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

(...)

XXV.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones, verificaciones de origen y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, **para comprobar el cumplimiento** de tales disposiciones por los contribuyentes, responsables solidarios

y demás obligados en materia de contribuciones, incluyendo las que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, **aprovechamientos**, estímulos fiscales, franquicias, subsidios, subvenciones, accesorios de carácter federal, **cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias**, inclusive normas oficiales mexicanas y para comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia comercial, fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de los contribuyentes, importadores, exportadores, productores, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, inclusive en materia de origen, y solicitar y utilizar las actuaciones levantadas por las oficinas consulares en los términos del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación en la práctica de los procedimientos previstos en este artículo.

(...)

XXXVI.- Determinar las contribuciones o aprovechamientos de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derivado del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo o cuando ello sea necesario, y determinar los accesorios que correspondan en los supuestos antes señalados.

Así, retomando el Artículo 2, fracción **XI**, la **Administración General de Auditoría de Comercio Exterior** contará con una:

- a) Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior.
- b) Administración Central de Asuntos Legales de Comercio Exterior.
- c) Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior.
- d) Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior.
- e) Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior.

Artículo 36 TER.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la **Administración General de Auditoría de Comercio Exterior**, ejercer las facultades que a continuación se precisan:

A. A la **Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior** y a las **Administraciones de Planeación y Programación de Comercio Exterior “1” y “2”**:

I.- Las señaladas en las fracciones I y **IX**, del artículo anterior de este Reglamento.

B. A la **Administración Central de Asuntos Legales de Comercio Exterior** y a las **Administraciones de Asuntos Legales de Comercio Exterior “1” y “2”**:

Las señaladas en las fracciones I y IX del artículo anterior de este Reglamento.

C. A la Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior y a las Administraciones de Investigación y Análisis de Comercio Exterior “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en las fracciones XXV y XXXVI del artículo anterior de este Reglamento.

D. A la Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior y a las Administraciones de Operaciones Especiales de Comercio Exterior “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

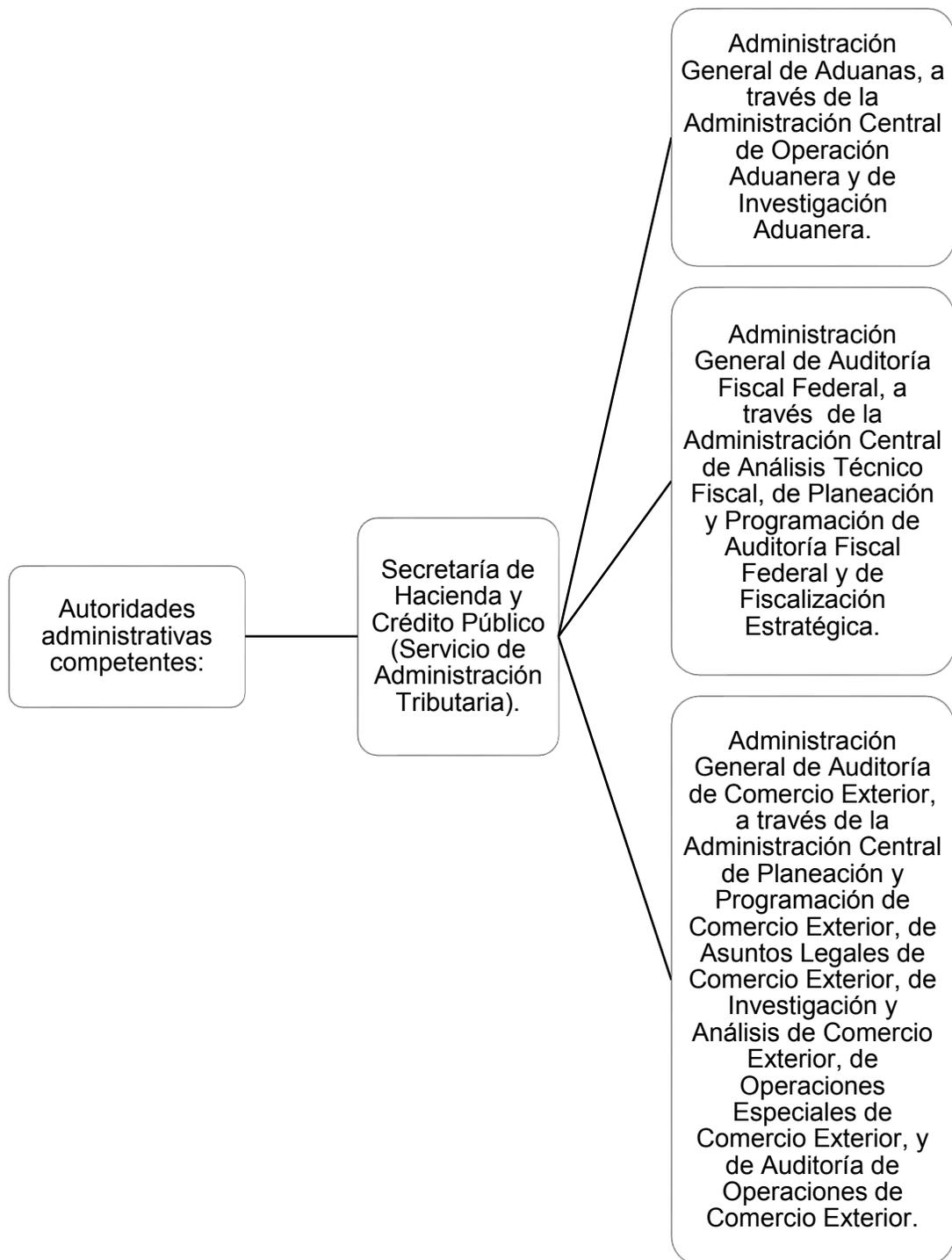
Las señaladas en las fracciones IX, XXV y XXXVI del artículo anterior de este Reglamento.

E. A la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior y a las Administraciones de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior “1”, “2”, “3”, “4”, “5” y “6”:

Las señaladas en las fracciones IX, XXV y XXXVI del artículo anterior de este Reglamento.

Artículo 36 QUÁTER.- Compete a las **Administraciones Regionales de Auditoría de Comercio Exterior** dentro de la circunscripción territorial que a cada una le corresponda, ejercer las facultades señaladas en las fracciones IX, XXV y XXXVI del artículo 36 BIS de este Reglamento, así como las demás acciones que les encomiende el Administrador General de Auditoría de Comercio Exterior.

De lo que antecede se colige que a partir de la publicación del Decreto, las autoridades competentes para aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente son:



CAPÍTULO TERCERO.

RECURSO DE REVOCACIÓN

1. Generalidades.

Como en todo procedimiento administrativo, la Ley de la materia correspondiente, a este respecto la Ley de Comercio Exterior, otorga a los particulares el derecho para impugnar las resoluciones definitivas derivadas del mismo, en este caso las emitidas por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, unidad administrativa de la Secretaría de Economía, así como las emitidas por el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se vean afectados en su esfera jurídica, ya sea por la indebida aplicación de la Ley o por excesos de la autoridad, o simplemente por considerarla ilegal.

Para estos efectos, existe como medio de defensa un recurso administrativo, denominado Recurso de Revocación, el cual, para Carlos Alberto Ortega Carreón “tiene por objeto exponer los motivos que sustentan su inconformidad contra la determinación de la autoridad”.¹⁰⁶

En consonancia de ideas, en la Ley de Comercio Exterior se regula el Recurso de Revocación, materia de esta investigación, el cual se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En virtud de lo anterior, es menester desarrollar el tema correspondiente al recurso que toca.

¹⁰⁶ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, México, Porrúa, 2011, p. 15.

A pesar de que en este capítulo se abordarán las generalidades del Recurso de Revocación, no pretende ser una compilación de conceptos, ni una reproducción de los artículos del Código Fiscal de la Federación que regulan su tramitación y resolución. El enfoque de esta investigación se ubica en el terreno práctico y propositivo, que tiene como objetivo fundamental identificar en qué casos y bajo qué condiciones, el recurso de mérito constituye una verdadera alternativa de defensa para el particular afectado por actos y resoluciones de las autoridades, ya sea de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales o del Servicio de Administración Tributaria.

La adopción de este medio de defensa representa, para Carlos Alberto Ortega Carreón “el agotar una instancia administrativa, con la cual se espera que la autoridad, en un acto reflexivo, recomponga su resolución o acto recurrido, en aras de una tutela de legalidad a que está obligada”.¹⁰⁷

Ahora bien, una vez que se ha conceptualizado al recurso administrativo, como un medio de defensa previsto en la Ley al que los particulares que se sientan afectados en su esfera de derechos por un acto de la administración, en el que esta revisará su acto, para que en su caso, sea anulado, modificado o revocado, resulta necesario definir al Recurso de Revocación, como una especie.

Héctor Silva Meza conceptualiza a este medio de defensa administrativo como “uno de los medios de defensa a través de los cuales se va a vigilar, exclusivamente la legalidad de los actos o de las resoluciones administrativas.”¹⁰⁸

Para Carlos Alberto Burgoa Toledo “el recurso administrativo de revocación se ubica dentro de la autodefensa que tiene el contribuyente para impugnar las resoluciones que considere lesivas a sus derechos, garantías e intereses de índole

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Procedimientos en materia Fiscal y Administrativa. Especialización en materia procesal fiscal. Guía de Estudio*, México, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, Módulos IV y V, 2000, p. 244.

fiscal, en donde, sin duda alguna se encuentran tanto derechos generales como derechos específicos en materia fiscal.”¹⁰⁹

Carlos Alberto Ortega Carreón señala que “el recurso administrativo adopta el nombre de revocación, derivado de que el objeto primordial de éste, es que la autoridad ante la que se interponga el recurso, revoque la resolución objetada y retraiga o invalide los efectos y consecuencias de la misma, restituyendo los derechos violentados con el acto o resolución combatida que se consideró ilegal”.

¹¹⁰

De lo expuesto, concluimos que, el recurso de revocación es aquel medio de defensa con que cuenta el particular para que la autoridad revoque la resolución que considera lesiva a sus derechos.

Cabe precisar que toda vez que el Recurso de Revocación se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación, la mayoría de información hace referencia a la materia fiscal. Sin embargo, como ha quedado ya precisado, lo aquí expuesto es en relación a la materia de Comercio Exterior, razón por la cual se hará una homologación de la información vertida.

2. Antecedentes y evolución histórica.

Señala Alejandro Saldaña Magallanes “el recurso administrativo surge como la forma en que los gobernados pueden hacer valer sus derechos a través de un procedimiento práctico y sencillo, con pocas formalidades y poder ser empleado por todas las personas que se vean afectadas en sus intereses por alguna autoridad del Estado. Desde la época de la colonia los recursos tenían como finalidad evitar los abusos de la autoridad fiscal, mismos que eran interpuestos ante el Virrey, turnándose a una comisión que revisara la tasación, previo traslado el encomendero y en otras ocasiones con un magistrado para que éste decidiera sobre el mismo.

¹⁰⁹ Burgoa Toledo, Carlos Alberto, *Estrategias para la Impugnación Fiscal. Teoría y práctica del litigio en México*, México, Dofiscal, 2012, p. 179.

¹¹⁰ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 106, p. 16.

Pero realmente no fue sino hasta la época de la Revolución Mexicana cuando los recursos administrativos adquirieron cierta firmeza”.¹¹¹

El autor citado continúa explicando “algunos antecedentes lejanos pero trascendentales de los recursos los encontramos en la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 28 de enero de 1885, la cual contenía un recurso de revisión contra las resoluciones dictadas por los Administradores de aduanas. Posteriormente, ya en la Constitución Federal de 1917 sobrevinieron diversas disposiciones fiscales, donde se consignaron diversos recursos administrativos; la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de Penas de 1929, el Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos, Sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas del 21 de febrero de 1924, la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925, así como la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal en 1929 que preveía por medio de un jurado de revocación de las inconformidades de los particulares”.¹¹²

Prosiguiendo, menciona, “en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 se señala de manera prioritaria y general que todas las leyes deben conceder al particular un recurso para hacer valer sus derechos, el cual será competencia de la autoridad distinta de la judicial”.¹¹³

Al respecto, Alejandro Paz López reitera que en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se señalaba: “Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un

¹¹¹ Saldaña Magallanes, Alejandro, *Medios de Defensa en Materia Fiscal*, 4ª. ed, México, ISEF, 2007, p. 62.

¹¹² *Ibidem*, p. 63.

¹¹³ *Idem*.

procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquel constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías”.¹¹⁴

Continúa señalando “posteriormente en el Código Fiscal de la Federación de 1938, en su artículo 73 establecía el recurso administrativo contra violaciones al procedimiento de notificación, destacándose que en dicho precepto no se indicaba el término para su interposición”.¹¹⁵

En consonancia de ideas, Alejandro Saldaña Magallanes expone “de igual manera el artículo 111 del Código Fiscal de la Federación de 1938 señalaba las tercerías pero sin denominarlas expresamente como un recurso, sino como simple medio de defensa, y en el artículo 19 también del mismo ordenamiento se alude que no procede la instancia de reconsideración. Ahora bien, la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1953 señalaba en su artículo 197 que los particulares podían por escrito, y dentro del término de quince días, interponer ante el Director del Impuesto Sobre la Renta Recurso de Reconsideración, contra las resoluciones emitidas por los organismos calificadores”.¹¹⁶

Samuel Aguirre, citado por Alejandro Paz, en el mismo sentido señala “Otros antecedentes relativamente más recientes los encontramos en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1953, en donde se establecía un recurso llamado de reconsideración, en cuyo artículo 197 se establecía que los contribuyentes del impuesto a que la Ley se refiere, podrán ocurrir por escrito dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtan efectos la notificación ante el Director del Impuesto sobre la Renta, interponiendo el recurso

¹¹⁴ Paz López, Alejandro, *El Recurso de Revocación en materia Fiscal*, 3ª. ed, México, Fiscales ISEF, S.A., 2009, p. 23.

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Saldaña Magallanes, Alejandro, *op. cit.*, nota 111, p. 63.

de reconsideración contra las resoluciones dictadas por los organismos calificadores, por las que se les califique, clasifique o liquide el impuesto relativo”.

117

“Sin embargo”, continúa indicando, “debido a las reformas a la citada Ley, publicadas el 31 de diciembre de 1961 en el Diario Oficial de la Federación, se suprimió el recurso administrativo de reconsideración previsto en los artículos 197 a 200 de la Ley y 207 a 214 de su Reglamento”.¹¹⁸

Alejandro Paz López considera que “cabe destacar, por su importancia y por prever por primera vez los recursos administrativos el Código Fiscal de la Federación de 1967. El artículo 160 establecía por primera vez, con sus respectivos nombres, los recursos administrativos en materia fiscal en México”.¹¹⁹

Retomando a Alejandro Saldaña Magallanes en relación con lo anterior, expone “el Código Fiscal de la Federación de 1967 en sus artículos 160 y 161 señalaba en forma expresa los recursos administrativos en materia fiscal: la Revocación, la Oposición al Procedimiento Ejecutivo, Oposición de Tercero, el de Reclamación de Preferencia y Nulidad de Notificaciones; en el artículo 158 del citado Código se reitera lo señalado en el Código de 1938, en el sentido de que no procederá la reconsideración administrativa. En el Código Fiscal de 1981 dentro del Capítulo I se prevén los recursos y su regulación, se delimita en el Título V (De los procedimientos administrativos); por su parte el artículo 116 expresamente contempla los recursos de: Revocación, de Nulidad de Notificaciones y Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución (a este último quedan incorporados los recursos de Oposición de tercero y reclamación de preferencias previstos en el Código anterior)”.¹²⁰

¹¹⁷ Paz López, Alejandro, *op. cit.*, nota 114, p. 23.

¹¹⁸ *Ídem.*

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ Saldaña Magallanes, Alejandro, *op. cit.*, nota 111, p. 106.

Alejandro Paz López discurre “ya desde el Código Fiscal de la Federación de 1938, se hace alusión a la figura de la reconsideración como una instancia que no debía considerarse recurso administrativo y nuevamente, en el Código Fiscal de 1967, se reitera que en contra de algún acto o resolución dictada en materia fiscal no procederá alguna instancia de reconsideración. Considero que lo que motivó a que el legislador redactara de tal forma dichos artículos, fue que en aquellas épocas (1939 y 1967) era práctica común y generalizada que el particular que se sentía agraviado por alguna resolución, acudía ante la misma autoridad que la emitía, solicitando se reconsiderara la misma”.¹²¹

Continúa señalando el autor citado “así en la Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1967 se señalaba que el más común de los casos en que los particulares intentaban defensas improcedentes ante las autoridades administrativas, lo era el de aquellos en que las autoridades hacían del conocimiento de los interesados la existencia de créditos a su cargo. Por ello se estableció este recurso, por el cual, en un procedimiento sencillo, con pocas formalidades y que puede ser utilizado por personas poco versadas en la materia fiscal, la autoridad administrativa estudiará las resoluciones dictadas en esta materia a la luz de los argumentos y pruebas que esgriman los particulares y se resolverá lo conducente”.

¹²²

El autor en comento prosigue indicando que en la exposición de motivos del Código de 1981 se expresaba lo siguiente: “Se garantiza una mejor defensa de los particulares simplificando los diversos recursos administrativos; se amplían considerablemente los plazos para hacerlos valer, a fin de que con ellos se puedan presentar las pruebas correspondientes y los asuntos queden integrados, prácticamente desde su origen, facilitando así su rápida resolución. En todos los medios de defensa se busca que prevalezcan los aspectos de fondo. Se pretende

¹²¹ Paz López, Alejandro, *op. cit.*, nota 114, p. 24.

reducir formalismos, presentando sólo las formalidades necesarias para la seguridad jurídica de los contribuyentes”.¹²³

Concluye señalando que “la idea del legislador del Código en comento ratifica y confirma la intención de establecer al recurso administrativo como un medio de defensa, en la que se observen el mínimo de formalidades con la finalidad de que su trámite sea rápido, con lo cual se lograría, al menos en esta materia, la justicia pronta y expedita”.¹²⁴

Explica “resulta conveniente destacar que, a partir de este Código, las disposiciones que lo regulan se ubican de manera estable en el Título V que se denomina De los Procedimientos Administrativos, Capítulo I, De los Recursos Administrativos, previéndose en el artículo 116 tres tipos de recursos: El recurso de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de nulidad de notificaciones”.¹²⁵ Continúa señalando “cabe aclarar que de ninguna manera se puede considerar que hayan desaparecido los recursos de oposición de tercero y el de reclamación de preferencia que se establecían en el Código Fiscal de la Federación de 1967, sino lo que aconteció fue que los mismos, por tener naturaleza afín al recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, quedaron regulados dentro de las disposiciones que prevén a este último”.¹²⁶

Por su parte Alejandro Magallanes expone “por lo que hace a los decretos de 1988 que adicionan y derogan determinadas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y el de 1995 que expide nuevas Leyes Fiscales y modifica otras, no entrañan radical cambio en los recursos, pero sí las siguientes variantes: no contempla expresamente la Nulidad de Notificaciones como recurso, pero la señala respectivamente como impugnación de notificaciones en el artículo 129 del correspondiente Código Fiscal. Asimismo, se deroga el artículo 118 del mismo

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Ibidem*, p. 27.

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ *Idem.*

ordenamiento y por tal motivo el recurso de Oposición al Procedimiento de Ejecución, pero contemplando su procedencia a través del recurso de Revocación. Además se hace hincapié en forma genérica a la precedencia del Recurso de Revocación contra resoluciones con carácter de definitivas”.¹²⁷

También es útil señalar el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1988, siendo lo más significativo del mismo en relación con el Código Fiscal de la Federación que derogó la fracción III del artículo 116, suprimiéndose el recurso de nulidad de notificaciones de dicho precepto. Sin embargo, señala Alejandro Paz López “ello no se tradujo en la desaparición total de dicho recurso puesto que, en virtud de la reforma al artículo 129 del citado Código, es ahí donde se incorpora como Impugnación de las notificaciones”.¹²⁸

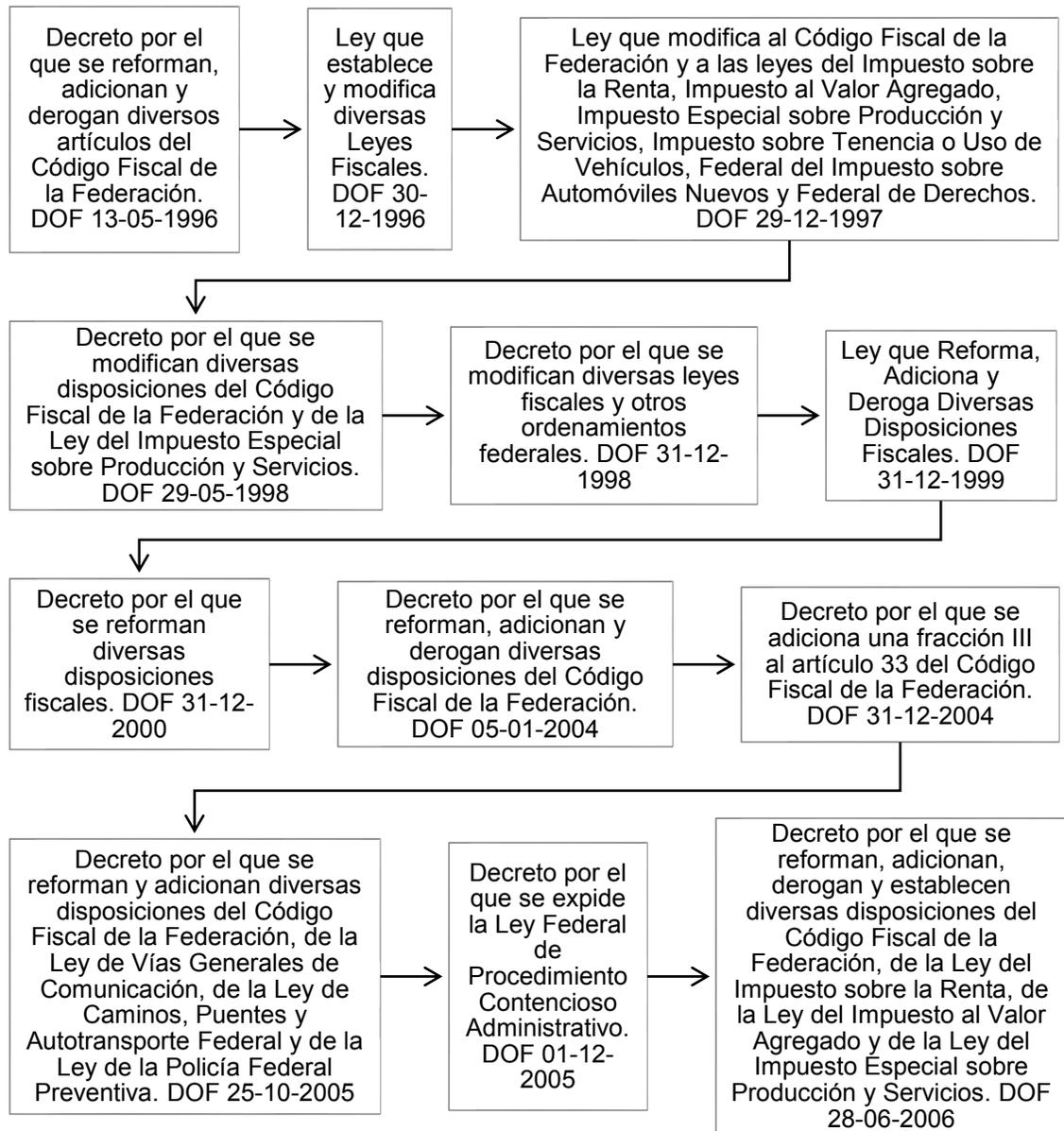
Una de las reformas que mayor trascendencia tuvo dentro de las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo del recurso fue la del año de 1995, año en que se emitió el Decreto que expide nuevas leyes fiscales y modifica otras, que se caracteriza sobre todo por otorgar mayor precisión a la redacción del texto legal, así como buscar la simplificación administrativa y seguridad jurídica del contribuyente. En materia de simplificación se deroga el artículo 118 que establecía el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, pasando los supuestos de procedencia de dicho recurso a preverse en el de revocación, estableciéndose así en el artículo 117, fracción II, incisos a), b), c) y d). En conclusión, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se fusiona con el de revocación. En materia de seguridad jurídica y amplitud del recurso administrativo fue de singular importancia la adición o inclusión en el artículo 117, fracción I, del inciso d), en el que se prevé una causal de procedencia del recurso

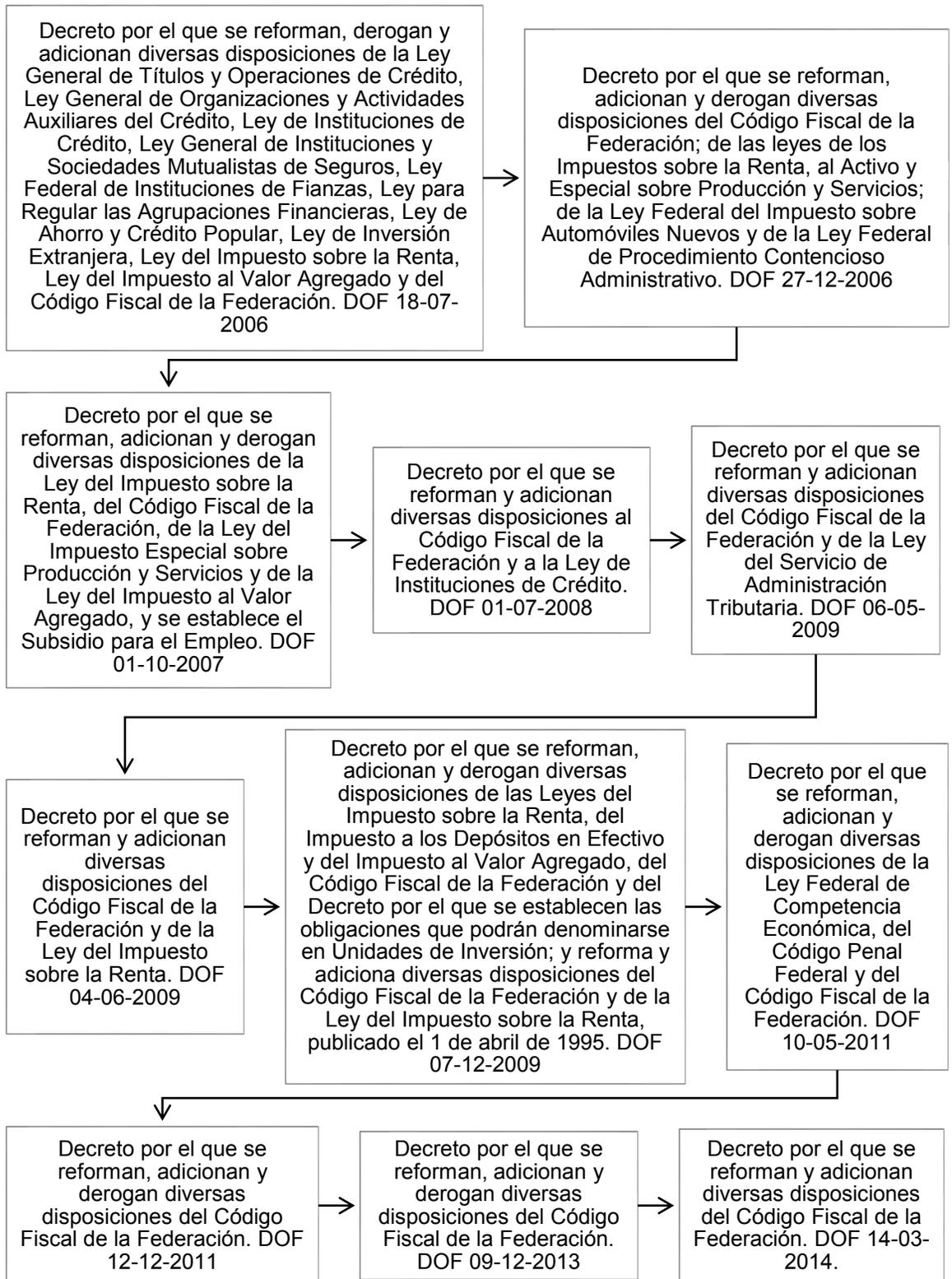
¹²⁷ Saldaña Magallanes, Alejandro, *op. cit.*, nota 111, p. 63.

¹²⁸ Paz López, Alejandro, *op. cit.*, nota 114, p. 24.

de revocación bastante genérica y que en sus términos establece lo siguiente: d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A. 36 y 74 de este Código.

A la postre, el Código Fiscal de la Federación ha sufrido diversas modificaciones, a saber:





Resultando relevante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de diciembre de 2013, ya que en relación con el Recurso de Revocación, el plazo para su interposición cambia de los 45 a los 30 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación, debiendo presentarse a través del buzón tributario, además de derogar el artículo 129 que regulaba la impugnación de las notificaciones.

3. Marco legal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1°, 5, 8, 9, 13, 14, 16, 17, 22, 31 fracción IV, 73, 104, 133.

Código Fiscal de la Federación, artículos 12, 18, 19, 33-A, 36, 38, 74, 116 - 145.

Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 79 - 218, 227 - 230, 324, 325.

Ley de Comercio Exterior, Título IX, Infracciones, Sanciones y Recursos, Capítulo II, artículos 94 - 98.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, artículos 7, 33 y 34.

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, artículos 2, 23 y 24.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículos 1, 2, 5, 8, 40 – 46, 50.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 147.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, artículos 1°, 3, 9, 10, 20 Ap. A fracción LIX, 21 Ap. D fracción I, II, 22 fracción IX, 23 Ap. A fracción II, Ap. B fracción I y II, 24 fracción III.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículos 9, 10 fracciones XVI, XVIII, XIX, XXIII, XXIV, 11 fracción XXXV, 73 fracción XI, 74 fracción IX, 74 – A fracción X, 75 fracción XVIII, 75 – A fracción III, 77 fracción V, 106.

4. Autoridades competentes.

Recordemos que las resoluciones recurribles, por un lado, son aquellas emitidas por las autoridades fiscales que pertenecen al Servicio de Administración

Tributaria, las cuales tienen facultades de revisión, determinación y cobro de créditos fiscales.

Tomando en consideración lo establecido en la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento Interior, las autoridades con las citadas facultades serían las siguientes:

- a.** Jefe del Servicio de Administración Tributaria, artículo 3.
- b.** Administración General de Grandes Contribuyentes, artículo 20, apartado A fracción LIX.
- c.** Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, artículo 21, apartado D, fracción I.
- d.** Administraciones de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes “1”, “2”, “3” “4” “5” y “6”, artículo 21, apartado D, fracción II.
- e.** Administración General Jurídica, artículo 22, fracción IX.
- f.** Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales, artículo 23, apartado A, fracción I.
- g.** Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales “1”, “2”, “3” “4” y “5”, artículo 31, apartado A, fracción II.
- h.** Administración Central de lo Contencioso, artículo 23 apartado B, fracción I.
- i.** Administraciones de lo Contencioso “1”, “2”, “3”, “4” “5” y “6”, artículo 23 apartado B, fracción II.
- j.** Administración Locales Jurídicas, artículo 24, fracción III.
- k.** Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- l.** Administración General de Recaudación.
- m.** Administración General de Aduanas.

En este orden de ideas, de facto, la Administración General Jurídica y las Administraciones Locales Jurídicas, domiciliadas de acuerdo a su ámbito territorial en todo el país, se constituyen, como autoridad facultada, para resolver las

controversias administrativas que se presenten contra los diversos actos o resoluciones que en el ejercicio de sus funciones, llevan al cabo, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, las Administraciones Generales de Recaudación, Aduanas o de Auditoría Fiscal Federal y las Administraciones Locales que de éstas dependan.¹²⁹

De tal suerte que el Recurso de Revocación, derivado de algún acto o resolución de carácter fiscal, culminará de la siguiente manera:

Actos o resoluciones emitidos por:	Serán resueltos por:
Jefe del Servicio de Administración Tributaria	Administración General Jurídica
Administración General de Auditoría Fiscal Federal	Administración General Jurídica
Administración General de Recaudación	Administración General Jurídica
Administración General de Aduanas	Administración General Jurídica
Administración General Jurídica	Administración General Jurídica
Administración Local de Auditoría Fiscal Federal	Administración Local Jurídica
Administración Local de Recaudación	Administración Local Jurídica
Administración de Aduana	Administración Local Jurídica
Administración Local Jurídica	Administración Local Jurídica
Administración General de Grandes Contribuyentes	Administración Central Jurídica de Grandes Contribuyentes

¹²⁹ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 106, p. 23.

5. Procedencia.

Por disposición expresa de los artículos 116 y 117 del Código Fiscal de la Federación el particular podrá interponer el Recurso de Revocación en contra de los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, y en específico procede en contra de:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros.
- d) Determinen el valor que servirá de base para la enajenación de bienes embargados.

Sin embargo, para efectos de esta investigación, tratándose de las resoluciones reguladas en la Ley de Comercio Exterior también procederá el recurso de mérito, mismas que han quedado precisadas en el capítulo que antecede.

6. Interposición.

De conformidad con el Código Fiscal de la Federación la interposición del Recurso de Revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sin embargo, hay una excepción

tratándose de la materia de Comercio Exterior, que requiere su agotamiento obligatorio para ser impugnado ante dicho Tribunal, así lo regula la Ley de Comercio Exterior en su artículo 95, segundo párrafo:

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Prosiguiendo con lo que establece el Código Fiscal de la Federación, cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

El recurso deberá presentarse a través del buzón tributario, que es el medio por el cual la autoridad fiscal realiza las notificaciones electrónicas por documento digital de actos administrativos a través del Portal de internet del Servicio de Administración Tributaria¹³⁰, dentro de los treinta días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos del Servicio Postal Mexicano y aquellas que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

7. Términos.

A partir de la reforma de 2013, como regla general, el recurso deberá ser presentado dentro de los 30 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos

¹³⁰ Servicio de Administración Tributaria, http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/preguntas_frecuentes/Paginas/buzon_tributario.aspx.

la notificación del acto o resolución que se impugne, salvo en aquellos casos en los que la Ley señale un plazo distinto.

Las excepciones a este plazo son las siguientes:

a. Cuando el Recurso de Revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate, sólo podrán hacerse valer ante la autoridad recaudadora hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate, y dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación de la citada convocatoria.

b. Tratándose de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, el plazo para interponerlo se computará a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día hábil siguiente al de la diligencia de embargo.

c. 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del avalúo que servirá de base para el remate de bienes inmuebles y negociaciones embargadas.

d. En cualquier tiempo hasta antes de que se rematen, enajenen o se adjudiquen a favor del fisco federal, tratándose de actos que afecten el interés de terceros.

Sobre este tópico, resulta relevante señalar la Tesis **VII-P-1aS-674**, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, Año III, No. 25, agosto 2013, p. 582, criterio que a continuación se transcribe:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO EN CONTRA DE ACTOS EMITIDOS ANTES DEL REMATE, CONFORME AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 127 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 29 DE JUNIO DE 2006.- El primer párrafo del artículo 127 del Código Fiscal de la Federación, establece que

las violaciones cometidas en el **procedimiento administrativo de ejecución** hasta antes del remate, solo pueden impugnarse mediante el recurso de revocación ante la autoridad fiscal, hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate, y dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación de la mencionada convocatoria; y solo tratándose de actos de **ejecución** sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, el plazo para interponer el recurso de revocación se computará a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día hábil siguiente al de la diligencia de embargo. Por lo anterior, resulta improcedente el juicio contencioso **administrativo** en contra de violaciones cometidas en el **procedimiento administrativo de ejecución** antes del remate, al carecer del carácter de actos o resoluciones definitivos, de conformidad con el artículo 8, fracción XVI de la Ley Federal de **Procedimiento Contencioso Administrativo**, en relación con el artículo 14 primer y antepenúltimo párrafos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; siendo procedente su impugnación hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate y dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación de la referida convocatoria; con las excepciones previstas en el mismo numeral, en cuyo caso, podrán controvertirse a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o al día hábil siguiente al de la diligencia de embargo.

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 6834/11-17-11-4/615/13-S1-03-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 30 de mayo de 2013, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Manuel Luciano Hallivis Pelayo.- Secretario: Lic. Ángel Fernando Paz Hernández. (Tesis aprobada en sesión de 4 de julio de 2013)

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo de los treinta días, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el Recurso de Revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha

aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

8. Requisitos de forma.

De conformidad con el Código Fiscal de la Federación los requisitos que el escrito de interposición del recurso deberá satisfacer son los siguientes:

- a.** Señalar el nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.
- b.** Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- c.** Señalar la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando no se cumplan los primeros dos requisitos, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, así como cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico.

- d.** Señalar la resolución o el acto que se impugna.
- e.** Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- f.** Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas referidas, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el

recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Cuando no se gestione en nombre propio, en lo que se refiere a las personas autorizadas para intervenir en el trámite, se destaca que no procede la gestión de negocios y que la representación de los particulares podrá efectuarse en algunas de las siguientes formas:

- a.** Mediante escritura pública.
- b.** Mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público, acompañando copia de la identificación del contribuyente o representante legal, previo cotejo con su original.
- c.** Mediante la constancia de inscripción de dicha representación en el registro de representantes legales de las autoridades fiscales.
- d.** A través del documento en el que se le haya reconocido la personalidad, por parte de la autoridad fiscal, en algún trámite previo al agotamiento del recurso.

Además, deberán anexarse al escrito correspondiente los documentos que se citan a continuación:

- a.** Aquellos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada.
- b.** Aquel en que conste el acto impugnado.
- c.** Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate

de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

d. Las pruebas documentales que ofrezca y, en su caso, el dictamen pericial.

Los documentos señalados podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al particular la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los primeros tres documentos, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas documentales, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha de presentación del recurso, el recurrente podrá anunciar que exhibirá pruebas adicionales a las ya presentadas.

Carlos Alberto Ortega Carreón sintetiza los requisitos que debe contener el Recurso de Revocación de la siguiente manera: ¹³¹

1. Nombre del recurrente.
2. Denominación o razón social del recurrente.
3. Registro Federal de Contribuyentes del recurrente.
4. Documento que acredita la personalidad del recurrente.
5. Señalar la autoridad a la que se dirige.
6. Establecer el propósito de la promoción.
7. Señalar la dirección para oír y recibir notificaciones.
8. Precisar la resolución que se impugna.
9. Citar con exactitud la fecha en que se notificó el acto o resolución a impugnar.
10. Especificar los hechos relacionados con el acto o resolución que se recurre.
11. Expresar los agravios que le causa el acto o resolución.
12. Indicar las pruebas que se ofrezcan, así como, relacionarlas con los hechos controvertidos y en su defecto, el lugar donde se puedan obtener.
13. Los puntos petitorios.
14. Lugar y fecha de la promoción.
15. Firma del recurrente.

9. **Improcedencia.**

En razón de este tópico, para Luis Raúl Díaz González por improcedente debe comprenderse “el acto que se realiza y que no está de acuerdo con la Ley, ni con el

¹³¹ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 106, p. 26.

procedimiento marcado por la misma”,¹³² o bien, como sostiene Octavio Alberto Orellana Wiarco “la imposibilidad jurídica para realizar el objetivo de la acción que se intenta”.¹³³

Los casos en que el recurso resulta improcedente, a saber son:

- a.** Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- b.** Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.
- c.** Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- d.** Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- e.** Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- f.** En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, cuando el particular niega conocer el acto.
- g.** Si son revocados los actos por la autoridad.
- h.** Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un Recurso de Revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- i.** Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

¹³² Díaz González, Luis Raúl, *op. cit.*, nota 24, p. 34.

¹³³ Orellana Wiarco, Octavio Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, México, Porrúa, 2007, p. 167.

10. Sobreseimiento.

El trámite del Recurso de Revocación incorpora la figura del sobreseimiento, la cual normalmente se manifiesta en el desahogo de los procedimientos de corte jurisdiccional.

Para Carlos Alberto Ortega Carreón por sobreseimiento debe comprenderse “la conclusión anticipada de un juicio, o como en este caso, un procedimiento administrativo por existir alguna causal que propicie su terminación adelantada, sin entrar al estudio y menos aún al fondo del asunto planteado”.¹³⁴

Por su parte, Octavio Alberto Orellana Wiarco señala que por sobreseimiento del juicio se entiende “el acto procesal que concluye el juicio sin el estudio del asunto en cuanto al fondo, en virtud de haberse presentado la falta de alguno de sus elementos esenciales. Ello significa que el juicio ha nacido a la vida jurídica pero no llega a su fin, es decir, no se estudia en cuanto al fondo de la legalidad de la resolución impugnada”.¹³⁵

Para Luis Raúl Díaz González el sobreseimiento “es la conclusión de un asunto, basada en alguna causa que la Ley determina y que debe declarar la autoridad que conoce del negocio, sin fallar sobre el fondo de la controversia planteada”.¹³⁶

En este tenor de ideas, procede el sobreseimiento en los casos siguientes:

- a. Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.
- b.- Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia previstas en el Código.

¹³⁴ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 106, p. 34.

¹³⁵ Orellana Wiarco, Octavio Alberto, *op. cit.*, nota 133, p. 170.

¹³⁶ Díaz González, Luis Raúl, *op. cit.*, nota 24, p. 33.

c. Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.

d. Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada.

11. Trámite.

En el Recurso de mérito se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Como el Código Fiscal de la Federación se limita a señalar lo anterior, recurriendo al Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente en materia fiscal, en atención a lo dispuesto en el artículo 5° del primer ordenamiento citado, la Ley reconoce como medios de prueba las documentales públicas, privadas, pruebas periciales, presunciones legales y humanas, instrumentales de actuaciones y el expediente administrativo.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso. Cuando el recurrente haya anunciado que exhibiría pruebas adicionales, tendrá un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que haya efectuado el anuncio correspondiente, para presentarlas.

La autoridad que conozca del recurso, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, así como ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si

en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

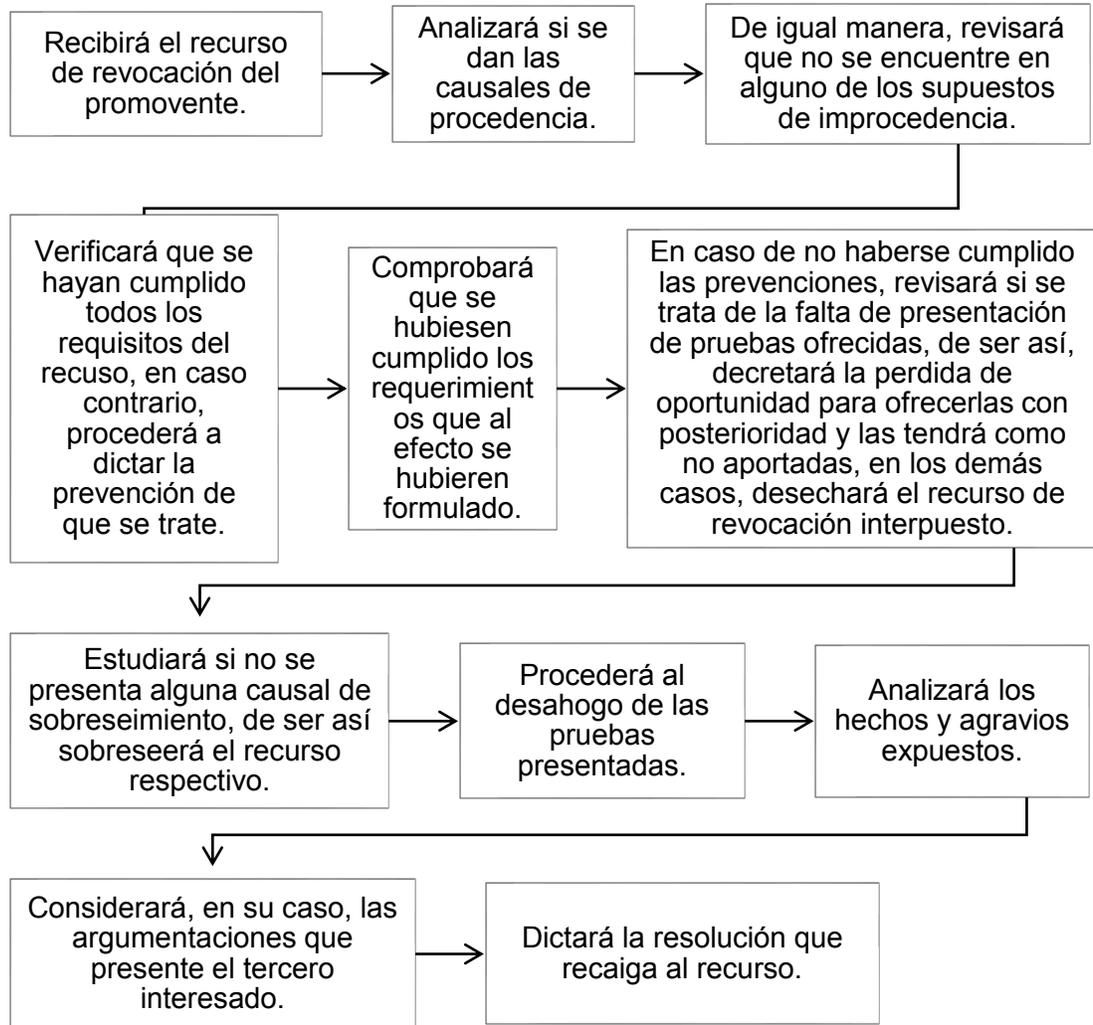
Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, serán aplicables las disposiciones legales que rijan para el juicio contencioso administrativo federal, a través del cual se puedan impugnar las resoluciones que pongan fin al Recurso de Revocación, en tanto no se opongan a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

Una vez integrado el expediente que contenga el recurso, con todos y cada uno de los elementos del recurso necesarios, la autoridad encargada de resolverlo, deberá emitir la resolución respectiva.

La tramitación del recurso seguirá el siguiente orden, tomando como referencia lo señalado por Carlos Alberto Ortega Carreón cuyo contenido se esquematiza de la consecuente manera: ¹³⁷

¹³⁷ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 106, p. 43.



12. Resolución.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

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

La resolución del recurso se fundará en derecho, es decir, observará los principios de legalidad y equidad, motivando y fundando su resolución, asimismo examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando se trate de agravios que se refieran al fondo de la cuestión controvertida, a menos que uno de ellos resulte fundado, deberá examinarlos todos antes de entrar al análisis de los que se planteen sobre violación de requisitos formales o vicios del procedimiento.

En cuanto a la suplencia de la queja, este concepto como expresa Carlos Alberto Ortega Carreón “se refiere a que la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso, es decir, no podrá variar la litis planteada”.¹³⁸

Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando los agravios sean insuficientes y advierta una ilegalidad manifiesta, es decir, cuando resulte evidente que la autoridad emisora del acto impugnado, infringió deliberadamente o no se ajustó a alguna disposición y que se hizo valer en los agravios plasmados, sin embargo, deberá precisar meticulosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

La autoridad que resuelva no podrá revocar, modificar o entrar al estudio de agravios inexistentes, es decir, no podrá de oficio, examinar las partes que no fueron recurridas por el promovente, aun cuando existan válidamente circunstancias que lo sustentarían por lo que es conveniente se presente debidamente el Recurso de Revocación de la forma más clara y circunstanciada.

La resolución expresará con toda claridad los actos que se modifiquen. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede

¹³⁸ *Ibidem*, p. 47.

ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omite el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.

De tal suerte que, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, la resolución que ponga fin al recurso podrá:

- a. Desecharlo por improcedente.
- b. Tenerlo por no interpuesto.
- c. Sobreseerlo.
- d. Confirmar el acto impugnado.
- e. Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- f. Que se emita una nueva resolución.
- g. Dejar sin efectos el acto impugnado.
- h. Modificar el acto impugnado.
- i. Dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Al respecto Carlos Alberto Ortega Carreón, en su obra Derecho Procesal Fiscal, explica los supuestos en los que puede recaer una resolución: ¹³⁹

1. La confirmación del acto o resolución recurrida, se hará cuando del análisis de los agravios, hechos y demás circunstancias, no se deprendan violaciones a las disposiciones legales o reglamentarias, así como que el acto recurrido, se apegó estrictamente a derecho.

2. Se mandará reponer el procedimiento, cuando se trate de revisiones documentales, auditorias o procedimientos que la autoridad que resuelve el recurso,

¹³⁹ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 106, pp. 48 - 50.

no pueda de oficio o en su propia resolución modificarlos de origen, debiendo cumplirse en un término de cuatro meses.

3. Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la revocación lisa y llana de dicha resolución, por lo que no se podrá emitir otra nueva que sustituya la dejada sin efectos.

4. Si por las características de la resolución que debe emitirse, por sus tecnicismos requiere que sea emitida nuevamente, con los ajustes y modificaciones que ordenó en su resolución, esta será emitida por la autoridad que emitió la primigenia.

5. Cuando del análisis del recurso se observen suficientes elementos de juicio para dejarlo insubsistente, la resolución recaída ordenará dejar sin efectos el acto impugnado, entendiendo que esta revocación tiene el carácter de lisa y llana.

6. Por otra parte, la modificación del acto impugnado, significa que la autoridad resolutora, modifica en algunas de las partes el acto o resolución impugnado, ya sea revocando alguna parte, pero dejando intocada otra, por lo que el particular se encuentra obligado a cumplir lo que no se modificó.

7. Asimismo, podrá dictar una nueva resolución que sustituya a la recurrida, cuando el recurso interpuesto se resuelva favorablemente a éste, ya sea que se trate de una solución parcial o total.

12.1. Cumplimiento por parte de las autoridades.

Las autoridades que hayan emitido los actos o resoluciones recurridas, están obligadas a cumplir las resoluciones dictadas en el Recurso de Revocación,

conforme a lo siguiente, con fundamento en lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación:

12.1.1 Resolución viciada en cuanto a la forma.

Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo su revocación; en el caso de revocación por vicios de procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo. En ambos casos, la autoridad que deba cumplir la resolución firme cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de tres meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquel en el que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos de suspensión ya descritos, tampoco se contará dentro del plazo de tres meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho precepto, según corresponda, sin que dicho plazo pueda exceder de 5 años contados a partir de que se haya emitido la resolución.

12.1.1.1. Facultades discrecionales.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar un nuevo acto o resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la revocación del acto o resolución impugnada.¹⁴⁰

Los efectos mencionados se producirán sin que sea necesario que la resolución del recurso lo establezca, aun cuando la misma revoque el acto o resolución impugnada sin señalar efectos.

12.1.2. Resolución viciada en cuanto al fondo.

Cuando se deje sin efectos el acto o la resolución recurrida por vicios de fondo, la autoridad no podrá dictar un nuevo acto o resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto o una nueva resolución. En ningún caso el nuevo acto o resolución administrativa puede perjudicar más al actor que el acto o la resolución recurrida.

Para los efectos de lo anterior, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Los plazos para cumplimiento de la resolución empezarán a correr a partir de que hayan transcurrido los 45 días para impugnar la resolución, salvo que el contribuyente demuestre haber interpuesto medio de defensa, es decir, si en la resolución se confirmó el acto o resolución recurrida, el plazo para que se ejecute será posteriormente a los 45 días hábiles siguientes a aquel en surta efectos la

¹⁴⁰ *Ídem.*

notificación de la resolución recaída al recurso, sin embargo, si en este plazo el particular, interpone el juicio contencioso administrativo o el amparo, se suspenderán los efectos de la citada resolución hasta en tanto no se conozca el sentido de la sentencia que al efecto dicte la autoridad jurisdiccional.

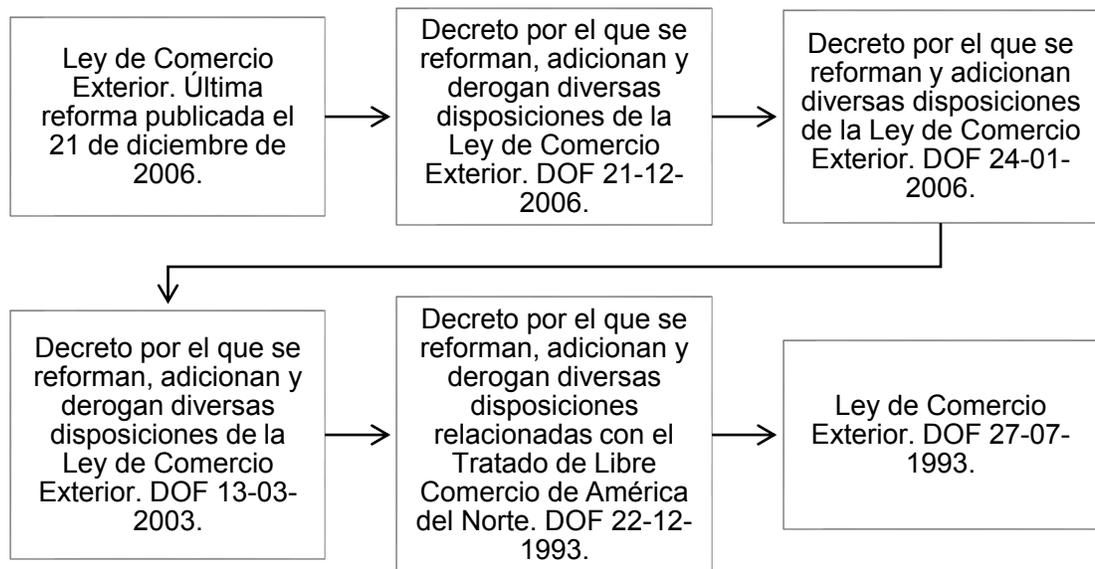
12.2. Suspensión del efecto de la resolución.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución recaída al recurso hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia.

CAPÍTULO CUARTO.
MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES
DERIVADAS DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

1. Evolución histórica.

El progreso que ha tenido la Ley de Comercio Exterior, desde sus orígenes en 1993 hasta la actualidad, se esquematiza de la siguiente manera:



No es óbice de lo anterior señalar a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986 y derogada al publicarse la de 1993.

En ese orden de ideas, a continuación se ilustra un cuadro esquemático correlacionado de los preceptos y su evolución en cada uno de los ordenamientos citados, en virtud de que, si bien es cierto que es importante el desarrollo que ha tenido la Ley de la materia, también lo es que, no debemos perder de vista la esencia

de este trabajo, el cual se ubica en el análisis de la obligatoriedad del agotamiento del Recurso de Revocación, cuestión que más adelante se detalla.

	Ley 27-07-1993.	Decreto 22-12-1993.	Decreto 13-03-2003.	Decreto 24-01-2006.	Decreto 21-12-2006.	Ley 21-12-2006.
Objeto	1°	Se reforman los artículos 60, 68 primer párrafo, 80 primer párrafo, 97 primer párrafo y fracción I y 98 primer párrafo y fracciones I y II de la Ley de Comercio Exterior.	Se Reforman los artículos; 28; 29; 31, párrafo segundo y fracción I; 32, en su párrafo segundo; 35; 36; 37; la denominación del Capítulo IV del Título V; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47, párrafo primero; 48, párrafo primero, así como las fracciones I a III; nombre del Capítulo I del Título VII; 49, primer párrafo; 50, el párrafo primero y su fracción II, así como el párrafo segundo; 52; 53, párrafo primero; 57,	Se Reforman los Artículos 1, 2; 3; el nombre del Título Segundo y de su Capítulo II; las fracciones II, VIII, IX y XI del Artículo 5; Artículos 6; 7; 75; 84; 90; 91; 92 y la fracción VI del Artículo 94; y se Adicionan una fracción VII al Artículo 4; una fracción XII al Artículo 5, para que la actual pase a ser XIII; un	Se reforman los artículos 53, último párrafo; 64, segundo párrafo en su encabezado; 68, primer párrafo; 89 D, fracción I; 93, penúltimo párrafo; y 97, fracciones II y III; se adiciona el artículo 65 A; y se derogan los artículos 68, último párrafo y 93, fracción V, de la Ley de Comercio Exterior.	1°
Naturaleza de sus disposiciones	2					2
Terminología	3					3, 1,15, 37, 45
Facultades del Ejecutivo Federal	4					4
Facultades de la Secretaría de Economía	5 (SECOFI)					5
Comisión de Comercio Exterior	6,8					6, 8 2-13
Comisión Mixta de Promoción a las Exportaciones	7-8					7-8 177-189
Origen de las mercancías	9-11					9-11

Aranceles	12-14		el párrafo primero, la fracción III y el segundo párrafo; 59 párrafos primero y segundo; 64; 66; 67; 68, párrafo primero; 70; 71; 74; 75; 76, párrafo primero; 77; 80, párrafos primero y segundo; 83; 86; 88; 90, primer párrafo y del segundo párrafo la fracción III; 91; 93, fracciones III y V; 94, fracción IX; 95, párrafos segundo, tercero y cuarto; 96 fracción IV; 97, fracción I; 98, fracción III; se ADICIONAN un tercer párrafo al artículo 23; un párrafo segundo al artículo 33; las fracciones I a III al párrafo primero y un tercer párrafo al artículo 39;	segundo párrafo al Artículo 6; un Artículo 17 A; un Artículo 20 A, a la Ley de Comercio Exterior.		12-14
Medidas de regulación y restricciones no arancelarias	15-20 (Medios de regulación y restricciones no arancelarias)					15-20
Permisos previos, cupos y mercado de país de origen	21-22 (Permisos previos a la importación y exportación)					21-22 17-25
Cupo de exportación o importación	23-24					23-24 16, 26-36
Mercado de país de origen	25					25
Normas oficiales mexicanas	26					26
Otras medidas de regulación al comercio exterior	27					27
Prácticas desleales de comercio internacional	28-29					28-29

Discriminación de precios	30-36		un penúltimo párrafo al artículo 42; las fracciones I y II al párrafo primero y un párrafo segundo al artículo 44; un párrafo cuarto al artículo 45; un párrafo segundo al artículo 47; un último párrafo al artículo 48; un párrafo segundo al artículo 51; un párrafo tercero al artículo 53; un párrafo segundo, con las fracciones I a III, así como un último párrafo al artículo 64; un segundo párrafo, recorriéndose el actual párrafo segundo para pasar a ser el tercer párrafo, así como un último párrafo, al artículo 68; las fracciones I y II al primer párrafo y un			30-36 38-58
Subvenciones	37-38					37-38
Daño a una rama de producción Nacional	39-44 (Daño y amenaza de daño)					39-44
Medidas de salvaguarda	45-48					45-48
Procedimiento común en materia de prácticas desleales y medidas de salvaguarda	49-56, 80-89					49-56, 80-89
Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional	57-61 (Procedimiento en materia de prácticas desleales)					57-61
Cuotas compensatorias	62-71					62-71
Compromisos de exportadores y gobiernos	72-74 (Compromisos de exportación y gobiernos durante una					72-74

	investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional)		último párrafo al artículo 70; el artículo 70 A; el artículo 70 B; las fracciones I a V al primer párrafo, así como un último párrafo al artículo 71; un párrafo segundo al artículo 72; los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 83, pasando los actuales párrafos segundo, tercero y cuarto a ser los respectivos párrafos sexto, séptimo y octavo de dicho artículo; un Capítulo V denominado Procedimientos Especiales al Título VII, que comprende del artículo 89A al 89F; y las fracciones X y XI al artículo 94, pasando la			
Mecanismos alternativos de solución de controversias	97					97
Procedimientos en materia de medidas de salvaguarda	75-79					75-79
Promoción de exportaciones	90-91					90-91
Premio Nacional de Exportación	92					92
Infracciones y sanciones	93					93
Recurso administrativo	94-98					94-98

			<p>actual fracción X a ser la fracción XII; y se DEROGAN la fracción IV del artículo 48; y el artículo 60; todos ellos de la LEY DE COMERCIO EXTERIOR.</p>			
--	--	--	--	--	--	--

Ahora bien, a continuación se desarrollará la evolución que han tenido los preceptos que regulan el Recurso de Revocación y que para efectos de esta investigación resultan relevantes, a saber:

Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986:

CAPÍTULO III

Inspección y Vigilancia, Sanciones y Recursos Administrativos

ARTÍCULO 24.- Contra las resoluciones o actos administrativos definitivos que determinan cuotas compensatorias o las apliquen, procederá el recurso administrativo de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, que podrán interponer únicamente, los importadores de las mercancías a que se refieren dichas cuotas y que para los efectos del artículo 202 fracción IV del mismo ordenamiento será necesario agotar.

Contra las resoluciones que decidan el recurso de revocación a que se refiere este precepto, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, salvo que sea improcedente de y conformidad con lo dispuesto en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando el mismo recurrente que interpuso juicio ante el citado Tribunal Fiscal de la Federación impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria, impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los

actos de aplicación, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

ARTÍCULO 25.- Las resoluciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por las que se impongan las sanciones podrán ser recurridas administrativamente por las personas afectadas, ante el superior jerárquico de la autoridad que las haya impuesto, dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se en notifique la resolución respectiva.

Dicho artículo 202, fracción IV, disponía:

Artículo 202.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código.
- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.
- VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.
- VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- X. Cuando no se haga valer agravio alguno.
- XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- XII. Que puedan impugnarse en los términos del Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes fiscales especiales.
La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Ley original de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993:

CAPÍTULO II

Recurso de revocación

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

- I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;
- II. En materia de certificación de origen;
- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;
- IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;
- V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;
- VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;
- VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;
- VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;
- IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73, y
- X. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

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

ARTÍCULO 95.- El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio que se sustanciará conforme lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación.

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

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

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

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

III. Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación, y

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

ARTÍCULO 97.- En relación a las resoluciones y actos a que se refiere la fracción V del artículo 94, cualquier interesado podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

I. No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra la resolución de la Secretaría que determina cuotas compensatorias definitivas o actos que las apliquen, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos;

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

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

ARTÍCULO 98.- Además de lo dispuesto en los artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en la fracción V del artículo 94, se sujetarán a las siguientes reglas:

I. Tratándose de resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados o convenios internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación en contra de la resolución que determina la cuota compensatoria definitiva o los actos que las aplican, no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el tratado o convenio internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias;

II. Tratándose de resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados o convenios internacionales, el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado o convenio internacional de que se trate, y

III. Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere esta Ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El referido artículo 239 bis disponía:

Artículo 239 BIS.- La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá resolver los juicios que por sus características especiales así lo ameriten.

Revisten estas características los juicios en que:

I. El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

II. Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Si la Sala Superior decide ejercer de oficio la facultad a que este artículo se refiere, lo comunicará a la Sala Regional antes de que ésta admita la contestación de la demanda.

La petición de la citada Secretaría podrá presentarse antes de que se acuerde dicha admisión, en escrito dirigido a la Sala Superior, por conducto de la Sala Regional respectiva, y acompañado de las constancias necesarias.

Cuando la Sala Regional proponga que un asunto sea resuelto por la Sala Superior, acordará enviar a ésta la petición, en el auto que admita la contestación de la demanda.

Los acuerdos de la Sala Superior que admitan la petición o que de oficio decidan resolver el juicio, serán notificados personalmente a las partes por la Sala Regional.

Al efectuar la notificación, se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Superior, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en dicha sede, apercibiendo a las propias partes que de no hacerlo, la resolución que dicte la Sala Superior les será notificada por lista.

Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior. Recibido éste, el Presidente de la Sala Superior designará magistrado ponente.

Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado el miércoles 22 de diciembre de 1993:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 60, 68 primer párrafo, 80 primer párrafo, **97 primer párrafo y fracción I y 98 primer párrafo y fracciones I y II de la Ley de Comercio Exterior**, para quedar como sigue:

Artículo 97.- En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

I.- No procederá el recurso de revocación previsto en el Artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;

II y III.- . . .

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

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

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

III.- . . .

Así, el **13 de marzo de 2003** se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el **Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley de Comercio Exterior**, por virtud del cual se reformaron, entre otros, los siguientes artículos: **94, fracción IX, 95, párrafos segundo, tercero y cuarto, 96 fracción IV, 97, fracción I, 98, fracción III**, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 94.- ...

I. a VIII. ...

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

X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B;

XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y

XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

...

ARTICULO 95.- ...

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, **siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

ARTÍCULO 96.- ...

I. a III. ...

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

ARTÍCULO 97.- ...

I. No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;

II. ...

III. ...

ARTÍCULO 98.- ...

I. ...

II. ...

III. Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere esta Ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las siguientes reformas a la **Ley de Comercio Exterior se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del martes 24 de enero de 2006**, mediante el **Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley de Comercio Exterior**, en virtud del cual se reformaron los artículos 1, 2, 3; el nombre del título segundo y de su capítulo II; las fracciones II, VIII, IX y XI del artículo 5; artículos 6, 7, 75, 84, 90, 91, 92 y la **fracción VI del artículo 94**.

Artículo 94.- ...

I. a V. ...

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el Artículo **89 A**;

VII. a **XII.** ...

En materia antidumping se reformó el artículo 1o. en el que se incluyó como objeto de la Ley el defender a la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Las últimas reformas a la Ley de Comercio Exterior se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del **jueves 21 de diciembre de 2006**, mediante el **Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley de Comercio Exterior**, en cuyo único artículo se estableció que se reformarían los artículos 53, último párrafo; 64, segundo párrafo en su encabezado; 68, primer párrafo; 89 D, fracción I; 93, penúltimo párrafo; y **97, fracciones II y III**; se adicionaría el artículo 65 A; derogándose los artículos 68, último párrafo y 93, fracción V, de la Ley de Comercio Exterior, para quedar como sigue:

Artículo 97.- ...

I. ...

II. Sólo se considerará como final la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos. Las partes interesadas que acudan a un mecanismo alternativo de solución de controversias o, en su caso, las partes interesadas sujetas al pago de cuota compensatoria que podría modificarse en virtud de tal mecanismo, podrán garantizar las cuotas compensatorias definitivas en los términos de la fracción III del artículo 98 de esta Ley. Asimismo, en caso de que la cuota compensatoria determinada en las revisiones administrativas sea menor que la vigente al momento en que se inicie el mecanismo alternativo de solución de controversias, deberán garantizar o pagar la diferencia entre dichas cuotas en tanto dicho mecanismo no se resuelva de forma definitiva, y

III. Se observará lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Actualmente la Ley de Comercio Exterior señala:

Artículo 95.- ...

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo **necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

De la anterior perspectiva vemos que los cambios que han sufrido los preceptos que regulan el recurso que interesa han sido exiguos, resultando en todo momento obligatorio el agotamiento para su procedencia ante, primeramente el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

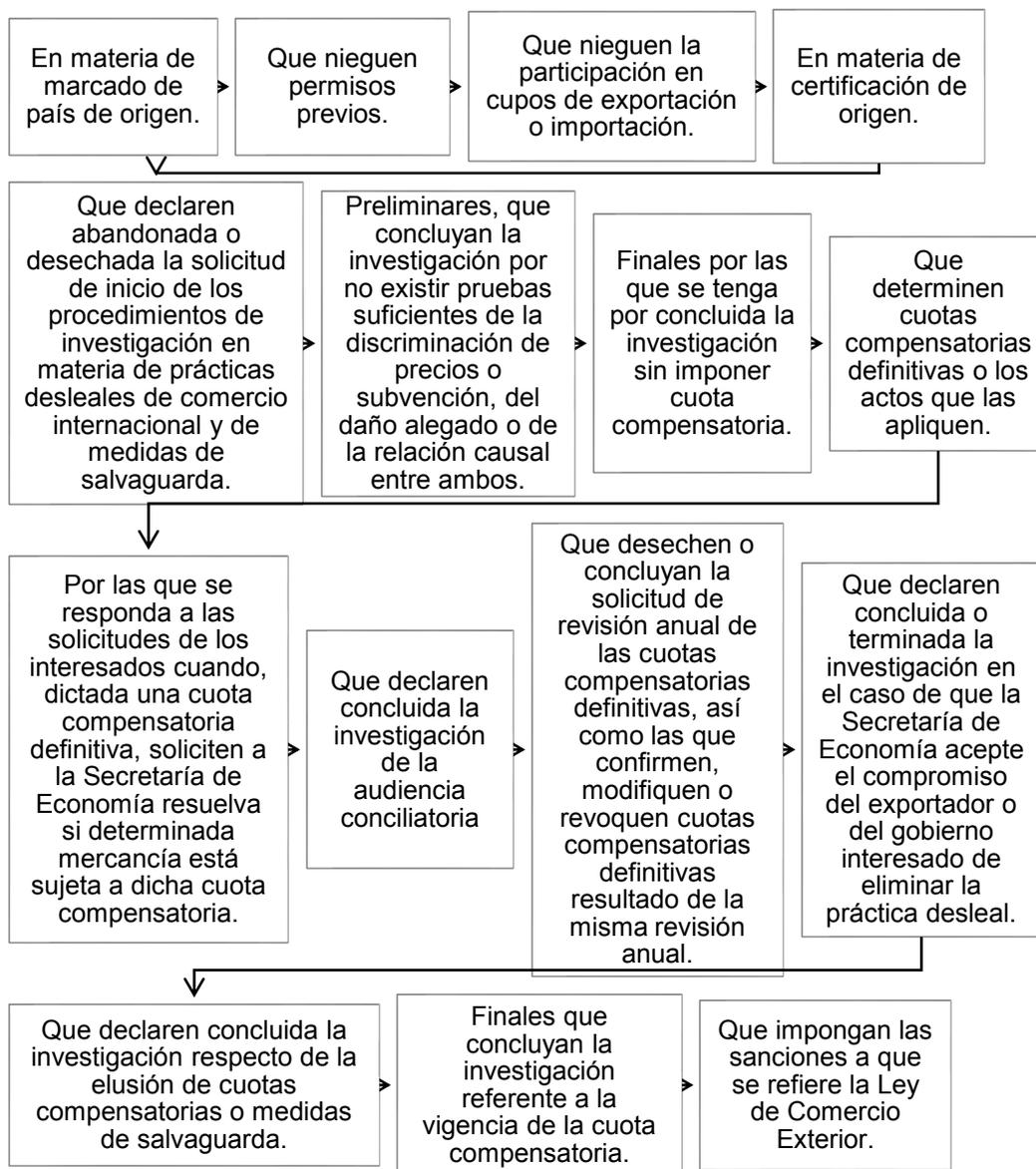
2. Recurso administrativo de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior.

2.1. Objeto.

De conformidad con la Ley de Comercio Exterior, este recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

2.2. Procedencia.

Como han sido precisadas, en el capítulo segundo de la presente investigación, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento disponen las resoluciones específicas de las autoridades contra las cuales procede este recurso. Únicamente para reiterar, de acuerdo con el artículo 94 del citado cuerpo normativo, el Recurso de Revocación procederá en contra de las siguientes resoluciones:



3. Sujetos.

3.1. Autoridades.

De conformidad con la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, específicamente el Servicio de Administración Tributaria, conocerá de los Recursos de Revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas

compensatorias definitivas. En los demás casos, será la Secretaría de Economía la que los substancie.

En ese tenor de ideas, por lo que respecta a la Secretaría de Economía, en el Reglamento Interior de dicha dependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2013, se establece que al frente de la Secretaría en comento estará el Secretario del Despacho quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

A. Los servidores públicos siguientes:

- I. Subsecretario de Competitividad y Normatividad;
- II. Subsecretario de Industria y Comercio;
- III. Subsecretario de Comercio Exterior;
- IV. Derogada, y
- V. Oficial mayor.

B. Las unidades administrativas siguientes:

- I. Coordinación General de Minería;
- ...
- IV. Unidad de Asuntos Jurídicos;
- V. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales;
- VI. Unidad de Compras de Gobierno;
- ...
- X. Dirección General de Inversión Extranjera;
- ...
- XVI. Dirección General de Comercio Exterior;
- XVII. Dirección General de Regulación Minera;
- ...

En el citado Reglamento de manera específica se señala:

CAPÍTULO V

De las atribuciones de las Unidades Administrativas.

ARTÍCULO 6.- Al frente de cada Subsecretaría habrá un **Subsecretario**, quien tendrá las facultades siguientes:

(...)

XI. Imponer las sanciones administrativas en términos de la normativa aplicable y sin perjuicio del ejercicio directo de las unidades administrativas que les sean adscritas,

así como **resolver los recursos** que se interpongan conforme a las facultades que le correspondan.

(...)

XIII. Las demás que le señale el Secretario o le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables, así como **las establecidas en el artículo 10** de este Reglamento y las que competen a las unidades administrativas que se le hubieren adscrito.

ARTÍCULO 10.- Corresponde a cada **Coordinador General, Jefe de Unidad, Secretario Técnico de la Competitividad y Director General:**

(...)

X. Imponer las sanciones que procedan y **resolver los recursos administrativos** que conforme a las disposiciones jurídicas aplicables les corresponde.

ARTÍCULO 11.- Son atribuciones de la **Coordinación General de Minería:**

(...)

VII. Las demás que le señale su superior jerárquico o le confieran otras disposiciones jurídicas, así como **las establecidas en el artículo 10** de este Reglamento y las que competen a las unidades administrativas que se le hubieren adscrito.

ARTÍCULO 14.- La **Unidad de Asuntos Jurídicos** tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

XV. Proponer las resoluciones que procedan sobre los recursos administrativos previstos en los diversos ordenamientos que aplica la Secretaría promovidos en contra de sanciones y proporcionar la asesoría necesaria para resolver otro tipo de recursos;

ARTÍCULO 15.- Son atribuciones de la **Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales:**

I. Conocer, tramitar y resolver los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda previstos en el Título VII de la Ley de Comercio Exterior y demás disposiciones jurídicas aplicables, incluidos los tratados comerciales internacionales suscritos por México;

ARTÍCULO 16.- Son atribuciones de la **Unidad de Compras de Gobierno:**

(...)

XIX. Las demás en materia de compras de gobierno que sean competencia de la Secretaría, las que le sean encomendadas por su superior jerárquico dentro de su competencia, así como **las establecidas en el artículo 10** de este Reglamento.

ARTÍCULO 20.- Son atribuciones de la **Dirección General de Inversión Extranjera:**

VI. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, de las resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de cualquier otra disposición complementaria y de los compromisos establecidos en

resoluciones administrativas; imponer las sanciones correspondientes por incumplimiento a las mismas, así como **resolver sobre los recursos administrativos** correspondientes;

ARTÍCULO 26.- Son atribuciones de la **Dirección General de Comercio Exterior:**

(...)

XXII. Las demás que en materia de comercio exterior sean competencia de la Secretaría.

ARTÍCULO 27.- Son atribuciones de la **Dirección General de Regulación Minera:**

(...)

XII. Resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones emitidas por sus inferiores jerárquicos, en su caso, en coordinación con la Unidad de Asuntos Jurídicos.

No es óbice a lo anterior lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 34.- A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Ahora bien, por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial el lunes 22 de octubre de 2007, así como en los decretos por los que se modifica el mismo, se señala que para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con las siguientes unidades administrativas:

Unidades Administrativas Centrales:

...

Administración General de Grandes Contribuyentes:

...

Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes.

...

Administración General Jurídica:

Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales.

Administración Central de lo Contencioso.

...

Unidades Administrativas Regionales:

...

Administraciones Locales.

Señalando de manera pormenorizada lo siguiente:

Título II

De las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria

Capítulo V

De la Administración General de Grandes Contribuyentes

Artículo 20.- Corresponde a la Administración General de Grandes Contribuyentes la competencia que se precisa en el apartado A de este artículo, cuando se trate de las entidades y sujetos comprendidos en el apartado B de este mismo artículo.

A. Competencia:

(...)

LIX.- Tramitar y resolver los recursos administrativos interpuestos contra resoluciones o actos de ella misma o de las unidades administrativas que de

ella dependan, así como aquellos que se interpongan contra las resoluciones en materia de certificación de origen, los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas y los emitidos a los sujetos de su competencia por la Administración General de Aduanas, excepto los emitidos por las aduanas que de esta última dependan.

B. Sujetos y entidades:

I.- Las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares del crédito salvo las uniones de crédito, las casas de cambio, las instituciones para el depósito de valores, las instituciones y las sociedades mutualistas de seguros, las instituciones de fianzas, las sociedades de inversión de renta variable, las sociedades de inversión en instrumentos de deuda, las sociedades de inversión de capitales, las sociedades de inversión de objeto limitado, las sociedades operadoras de sociedades de inversión, las sociedades distribuidoras o valuadoras de acciones de sociedades de inversión, las bolsas de valores, las bolsas de derivados, las casas de bolsa, las instituciones calificadoras de valores, las sociedades valuadoras, los proveedores de precios, las sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores, las contrapartes centrales de valores, las contrapartes centrales de derivados, las sociedades anónimas promotoras de inversión bursátil, las sociedades anónimas bursátiles, las empresas de servicios complementarios o conexos tanto de grupos financieros como de casas de bolsa, las administradoras de fondos para el retiro, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, las sociedades financieras de objeto limitado, las sociedades financieras de objeto múltiple a que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las sociedades controladoras de grupos financieros, las federaciones y las confederaciones, así como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, las inmobiliarias en las que en su capital social tengan participación entidades del sector financiero, las oficinas de representación de bancos extranjeros, así como cualquier entidad o intermediario financiero residente en México, diverso de los señalados en esta fracción, y las asociaciones u organismos que agrupen a las entidades antes señaladas; las instituciones y sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

(...)

VI.- Cualquier persona física o moral en materia de verificación de la determinación de deducciones autorizadas e ingresos acumulables en operaciones celebradas con partes relacionadas; verificaciones de origen llevadas a cabo al amparo de los diversos tratados comerciales de los que México sea parte; acreditamiento de impuestos pagados en el extranjero de los intereses a que se refiere el artículo 32, fracción XXVI de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de inversiones en regímenes fiscales preferentes a que se refiere el Título VI de la propia Ley; verificación de la repatriación de capitales, del impuesto especial sobre producción y servicios a la exportación tratándose de regímenes fiscales preferentes e intercambio de

información con autoridades competentes extranjeras que se realiza al amparo de los diversos acuerdos, tratados y convenios celebrados por México, así como interpretación y aplicación de acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte en materia fiscal y aduanera, u otros que contengan disposiciones sobre dichas materias.

(...)

VIII.- Los organismos constitucionalmente autónomos.

Artículo 21.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Grandes Contribuyentes ejercer las facultades que a continuación se precisan:

D. A la Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes:

II.- Administraciones de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes “1”, “2”, “3”, “4”, “5” y “6”:

Las señaladas en el apartado A, fracciones... **LIX** del artículo anterior de este Reglamento.

Capítulo VI

De la Administración General Jurídica.

Artículo 22.- Compete a la Administración General Jurídica:

(...)

IX.- Resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de ella misma o de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria que no tenga conferida de manera expresa dicha facultad, o de autoridades fiscales de las entidades federativas en cumplimiento de convenios de coordinación fiscal, así como el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo 23.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General Jurídica ejercer las facultades que a continuación se precisan:

A. A la Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales:

Las señaladas en las fracciones... **IX** del artículo anterior de este Reglamento.

II.- Administraciones de Amparo e Instancias Judiciales “1”, “2”, “3”, “4” y “5”:

Las señaladas en las fracciones... **XI** del artículo anterior de este Reglamento.

B. A la **Administración Central de lo Contencioso** y a las unidades administrativas adscritas a la misma:

I.- Administración Central de lo Contencioso:

Las señaladas en las fracciones... **IX** del artículo anterior de este Reglamento.

II.- Administraciones de lo Contencioso "1", "2", "3", "4", "5" y "6":

Las señaladas en las fracciones... **IX** del artículo anterior de este Reglamento.

Artículo 24.- Compete a las Administraciones Locales Jurídicas dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes:

(...)

III.- Resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de ella misma, de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria que no tenga conferida de manera expresa dicha facultad o de autoridades fiscales de las entidades federativas en cumplimiento de convenios de coordinación fiscal, así como el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

Si los actos o resoluciones impugnados corresponden a unidades administrativas cuya circunscripción territorial coincide total o parcialmente en una entidad federativa, corresponderá a cualquiera de las Administraciones Locales Jurídicas comprendidas dentro de la jurisdicción territorial de la entidad federativa de que se trate, ejercer las facultades a que se refiere esta fracción.

Las Administraciones Locales Jurídicas estarán a cargo de un Administrador Local, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los Subadministradores, así como por los Jefes de Departamento, Notificadores, Ejecutores y demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

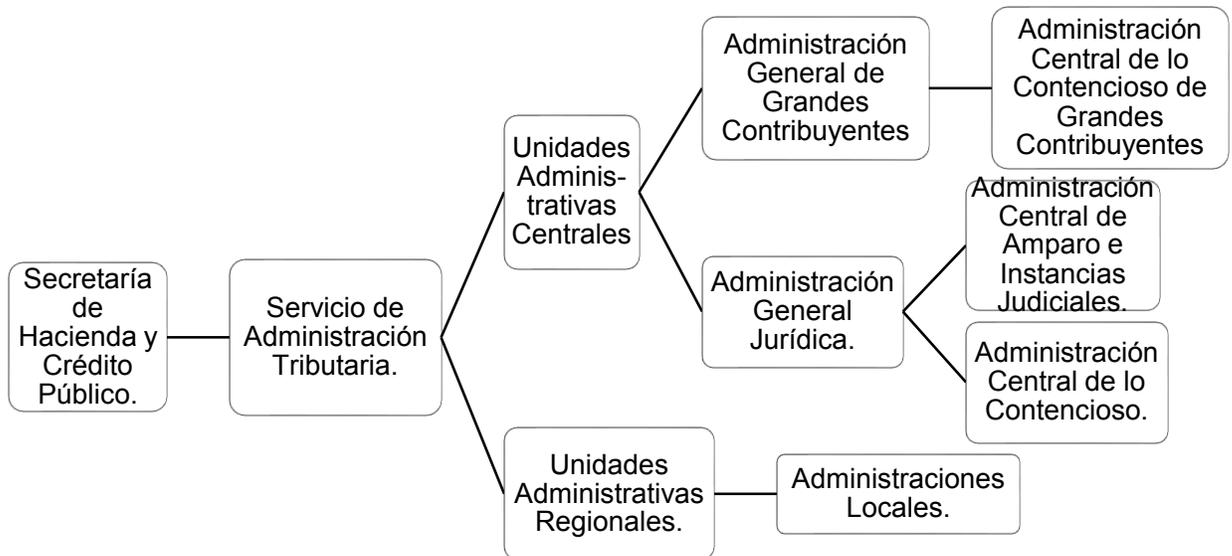
No es óbice de lo anterior lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública que se señala:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXXIV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De lo que antecede se colige que a partir de la publicación del Decreto, las autoridades competentes para resolver los Recursos de Revocación en contra de las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias son:



3.2. Personas legitimadas.

Ahora bien, de conformidad con la Ley de Comercio Exterior, respecto de los particulares que pueden interponer el Recurso de Revocación en sede administrativa, se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía que fue objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la misma y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.

4. Interposición.

Su agotamiento será obligatorio antes de acudir al Juicio Contencioso Administrativo, juicio que se resolverá por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios a saber, de entre alguno de ellos, transcribimos la siguiente Tesis Aislada **I.8o.A.82 A**,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXIII, enero de 2006; p. 2393:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS, SIN QUE PREVIAMENTE SEA NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

De los artículos 94, fracción V, y 95, segundo párrafo, de la Ley de Comercio Exterior, se advierte que el **recurso administrativo de revocación** podrá ser interpuesto contra las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, y que el mencionado recurso se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación siendo **necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**. Por su parte, los artículos 117, fracción I, inciso c), 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación establecen que el recurso de revocación **procede contra resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras**, y que dicho medio de defensa **resulta optativo** para el interesado, es decir, éste puede impugnar un acto a través del citado recurso, o bien, promover directamente contra dicho acto, juicio ante el citado tribunal federal. Ahora bien, **si el afectado con una resolución dictada por una autoridad aduanera, opta por impugnarla vía juicio de nulidad, la acción resulta procedente, al tratarse de una resolución definitiva dictada por dicha autoridad y ser optativa** la interposición del recurso administrativo de revocación, conforme a los referidos numerales del código tributario. Sin que sea óbice a lo expuesto el que conforme a los citados artículos de la Ley de Comercio Exterior, la resolución de mérito deba impugnarse necesariamente a través del recurso de revocación previo a la interposición del juicio de nulidad, **puesto que ante la ambigüedad legislativa en la procedencia de las instancias de justicia existente entre ambos ordenamientos, debe oírse al gobernado en la que eligió, que en el caso fue, precisamente, la promoción del juicio de nulidad, pues sólo de esa manera el afectado podrá ejercer el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones que dedujo, en tanto que la protección del orden constitucional y legal, es más valiosa para la conservación del Estado de derecho, que los tecnicismos legales que pueden resolver cuestiones ambiguas de procedencia, en forma ambivalente; por ende, **es inconcuso que el juicio de nulidad procede contra dichas resoluciones al no actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 202 del código tributario, que se refiere a los actos que puedan ser impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción, como en el caso, de aquellos cuya interposición sea optativa.**

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 161/2005. Gigante, S.A. de C.V. 8 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Flores Suárez. Secretario: Emmanuel Hernández Alva.

Amparo directo 224/2005. Importaciones y Exportaciones Erickson, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: María Guadalupe Saucedo Zavala. Secretario: Joel González Jiménez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 1936, tesis VIII.1o.74 A, de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA EL MANDAMIENTO DE EJECUCIÓN Y EL REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO, AUN CUANDO EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PREVEA EL RECURSO DE REVOCACIÓN COMO VÍA PARA COMBATIRLOS, EN VIRTUD DE QUE ÉSTE ES OPTATIVO."

Notas: Esta tesis contendió en la contradicción 118/2006-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 154/2006, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 333, con el rubro: "CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS AL LIQUIDAR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. SU IMPUGNACIÓN SE RIGE POR LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE COMO OPTATIVO EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."

Por ejecutoria de fecha 21 de marzo de 2007, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 21/2007-SS en que participó el presente criterio.

Así, han sido diversos los criterios sostenidos respecto del agotamiento obligatorio del Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, tratándose de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las aduanas. Sin embargo, derivado de la contradicción de tesis **118/2006-SS**, entre las sustentadas por los Tribunales Décimo y Octavo, ambos en materia administrativa del Primer Circuito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se emitió la siguiente jurisprudencia **2a./J. 154/2006**, Novena Época; 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, octubre de 2006; p. 333, que reza:

CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS AL LIQUIDAR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. SU IMPUGNACIÓN SE RIGE POR LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE COMO OPTATIVO EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La Ley de Comercio Exterior faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), para establecer medidas que regulen o restrinjan la entrada, circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional, cuando resulte positiva la investigación efectuada sobre el posible perjuicio económico, productivo, de distribución, comercio o consumo que pueden generar por las prácticas desleales de comercio internacional, básicamente por discriminación de precios o de subvención en su país de origen; asimismo, la faculta para establecer cuotas compensatorias que permitan un equilibrio entre los precios de los productos generados en el país y los importados a menor precio, con lo cual se tiende a evitar el perjuicio o daño a la economía nacional y al consumidor. **Al respecto, cuando las autoridades aduaneras, conforme a la Ley Aduanera, al comprobar, determinar y liquidar impuestos al comercio exterior y sus accesorios, también cobren las cuotas compensatorias, no son aplicables los artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior que establecen como forzoso el agotamiento del recurso de revocación para impugnarlas, sino que constituyendo ya un crédito fiscal por omisión o diferencias en el pago de cuotas compensatorias y sus accesorios, el medio de impugnación procedente es el recurso de revocación previsto en el artículo 203 de la Ley Aduanera, que remite a los artículos 117, fracción I, inciso c), 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, cuyo agotamiento es optativo previamente a la promoción del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual se cumple con el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

SEGUNDA SALA. CONTRADICCIÓN DE TESIS 118/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de septiembre de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Juan Díaz Romero; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Tesis de jurisprudencia 154/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de octubre de dos mil seis.

Luego entonces, concluimos que, tratándose las resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras no resulta obligatorio el agotamiento en la sede administrativa, por lo tanto si se interpone directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio resulta procedente.

Sin embargo, no perdamos de vista que tratándose de las demás resoluciones emitidas por la Secretaría de Economía, su agotamiento continúa siendo obligatorio.

5. Trámite.

El trámite se substanciará de conformidad con el Código Fiscal de la Federación en lo relativo al Recurso de Revocación, mismo que ha quedado precisado en el capítulo tercero del presente trabajo, y a lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en materia de pruebas.

6. Efectos.

Los efectos que busca el particular afectado son:

a. Revocar la resolución o el acto de la Administración Pública que el particular impugna.

b. Modificar la resolución impugnada o el acto impugnado que podría o no favorecer al particular recurrente.

7. Reglas específicas de impugnación.

Procedencia:

a. En materia de cuotas compensatorias que determine la Secretaría de Economía.

b. Ante la aplicación de cuotas compensatorias por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La substanciación, regulada en la Ley de Comercio Exterior, se llevará a cabo de la siguiente manera:

Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el

que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

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

Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación.

Cuando se interponga el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, impugnando la resolución dictada al resolver el Recurso de Revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva, impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

En síntesis, los particulares en un solo recurso pueden impugnar el acto que emitió la cuota compensatoria y el que lo ejecutó, debiéndose presentar ante la autoridad emisora del acto, no ante las dos autoridades, para que la emisora resuelva primero y luego envíe a la ejecutora para que resuelva la segunda parte del recurso.

Si se modifica el acto que determinó las cuotas, quedará sin efectos el recurso que se hizo valer en contra de los actos de ejecución, sin perjuicio de que el interesado pueda interponer un recurso contra el nuevo acto de aplicación.

Si se promueven de manera sucesiva, es decir, el recurso por el que se está impugnando el acto que ordena la medida y el del acto que aplica la misma, se suspenderá la tramitación del recurso por la parte que corresponda a la aplicación de la medida.

Al respecto la Segunda Sección de la Sala Superior, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió la siguiente tesis **V-TA-2aS-48**, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año IV, No. 38, febrero 2004, p. 262., cuya transcripción es del siguiente tenor:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.- ES FUNDADA LA CAUSAL SI LA AUTORIDAD ACREDITA QUE PREVIO AL JUICIO DE NULIDAD LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA ES MATERIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR, CUYO TRÁMITE SE ENCUENTRA SUSPENDIDO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 96 DE LA CITADA LEY.-

El artículo 94, fracción V de la Ley de Comercio Exterior, establece que es procedente el recurso de revocación en contra de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen. Asimismo el artículo 96, fracciones I y II del Ordenamiento legal citado dispone que **el recurso de revocación se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias definitivas, cuyo pronunciamiento será previo al correspondiente a los actos de aplicación. Si se interponen recursos sucesivos, uno contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y otro contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de este último recurso, estando obligado el recurrente a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos, pudiéndose decretar la suspensión aún de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación.** De ahí que en los juicios de nulidad en los que la autoridad al contestar la demanda haga valer causal de improcedencia en los términos del artículo 202, fracción V del Código Fiscal de la Federación y, acredite que previo al juicio de nulidad, **la resolución impugnada en la que se aplican las cuotas compensatorias definitivas es materia del recurso de revocación cuyo trámite se encuentra suspendido hasta en tanto quede firme la resolución que recaiga al diverso recurso interpuesto sucesivamente ante la autoridad que**

determinó dichas cuotas compensatorias, la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que esté conociendo del asunto, deberá declarar fundada tal causal de improcedencia, en virtud de la existencia de un recurso de revocación pendiente de resolución por la autoridad hacendaria.

Juicio No. 12210/02-17-11-3/419/03-S2-07-03.- Resuelto por la Segunda Sección de LA Sala Superior DEL Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 24 de junio de 2003, por mayoría de 3 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. Rosa Guadalupe Olivares Castilla. (Tesis aprobada en sesión de 24 de junio de 2003)

Así como la Tesis con clave **V-TA-2aS-22**, R.T.F.J.F.A, Quinta Época, Año II, No. 17, mayo 2002, p. 157, que reza:

SENTENCIAS DE NULIDAD.- DEBE SER PARA EFECTOS, CUANDO LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA LA CONSTITUYE EL DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR, POR EL QUE SE IMPUGNARON, TANTO LA DETERMINACIÓN, COMO LA APLICACIÓN DE CUOTAS COMPENSATORIAS.-

El artículo 96, fracción II, de la ley de comercio exterior, establece que **cuando en el recurso de revocación previsto en dicho ordenamiento, se impugnen tanto la determinación de cuotas compensatorias, como el acto de aplicación de las mismas, la resolución del recurso interpuesto contra la determinación, será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación, debiendo la autoridad competente para resolver el primero, remitir copia de su resolución a la autoridad que debe resolver el segundo.** Ahora bien, **si en el juicio contencioso administrativo, las resoluciones impugnadas son las resoluciones por las cuales, tanto la autoridad facultada para resolver el recurso interpuesto contra la determinación, como la autoridad a quien le correspondía conocer respecto de los actos de aplicación, desecharon el recurso de revocación, entonces, una vez demostrada la ilegalidad de dichos desechamientos, el efecto de la nulidad declarada debe consistir en que, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo citado, la autoridad que debe conocer respecto de la determinación de cuotas compensatorias, admita el medio de defensa, resolviéndolo conforme a derecho, y que una vez hecho lo anterior, remita dicha resolución a la autoridad a quien le corresponde conocer respecto de los actos de aplicación, para que, a su vez, admita el recurso de revocación y, en su oportunidad, resuelva lo que en derecho proceda.**

Juicio No. 2910/99-06-02-4/ac1/769/00-S2-07-01.- Resuelto por LA Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión DE 30 DE enero DE 2001, por mayoría DE 3 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Rafael García Morales. (Tesis aprobada en sesión de 26 de junio de 2001)

8. Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de Comercio Internacional, contenidos en Tratados o Convenios Internacionales.

Los supuestos en los que proceden dichos mecanismos son los siguientes:

- a) Cuando se declare concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias en una resolución preliminar o en una resolución final.
- b) Cuando se impongan cuotas compensatorias.
- c) Tratándose de actos que apliquen cuotas compensatorias.
- d) Tratándose de procedimientos de coberturas de productos.

Al respecto se establece que no procederá el Recurso de Revocación, ni tampoco el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra la resolución dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, que pueden ser, los paneles del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o bien, los grupos especiales de la Organización Mundial del Comercio, en los casos que para cada uno de ellos corresponda.

Por mencionar un supuesto de lo anterior, el artículo 1904 del señalado Tratado, prevé un mecanismo alternativo de solución de controversias denominado “revisión ante panel binacional”. Los paneles binacionales tienen como finalidad que un grupo de expertos revise resoluciones dictadas por las autoridades investigadoras de México, Canadá y los Estados Unidos de América, en materia de cuotas antidumping y antisubvenciones, a fin de constatar que hayan sido emitidas conforme a las disposiciones jurídicas aplicables en el país que las impuso. Este mecanismo es “alternativo” en virtud de que cada uno de los tres países señalados puede reemplazar la revisión judicial interna de esas resoluciones, con la revisión que lleve a cabo un panel binacional. Ambas vías son excluyentes.

Durante el periodo comprendido de enero a diciembre de 2012, y con el fin de defender los intereses comerciales de México, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales participó en 3 Paneles Binacionales del citado Tratado en defensa de las resoluciones antidumping definitivas sobre las importaciones de ácido esteárico, pierna y muslo de pollo, y éter monobutílico del etilenglicol, mercancías originarias de los Estados Unidos de América.

Por lo que respecta al procedimiento de la Organización Mundial del Comercio para resolver controversias comerciales en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, los países someten sus diferencias a ella cuando estiman que se han infringido los derechos que les corresponden en virtud de los Acuerdos que le forman parte.

Luego entonces, de manera general, mientras el panel del Tratado de Libre Comercio se enfoca a revisar que la autoridad nacional se haya ceñido a su normatividad interna, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, el Código Fiscal de la Federación, entre otros; los grupos especiales que establece el Órgano de Solución de Diferencias, de la Organización Mundial del Comercio, verifican que la resolución de la autoridad nacional se apegue a los Acuerdos antidumping, de subvenciones o a los Acuerdos abarcados aprobados de manera multilateral.

De tal suerte que, sólo se considerará como final la resolución de la Secretaría de Economía dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos. Las partes interesadas que acudan a un mecanismo alternativo de solución de controversias o, en su caso, las partes interesadas sujetas al pago de cuota compensatoria que podría modificarse en virtud de tal mecanismo, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, en caso de que la cuota compensatoria determinada en las revisiones administrativas sea menor que la vigente al momento en que se inicie el mecanismo alternativo de solución de controversias, deberán garantizar o pagar la diferencia entre dichas cuotas en tanto dicho mecanismo no se resuelva de forma definitiva.

En esa tesitura, cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en Tratados Internacionales, el plazo para interponer el Recurso de Revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el Tratado Internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias. Además, el recurrente deberá cumplir con las formalidades previstas en el Tratado en cuestión.

En relación con lo señalado, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, respecto del mecanismo establecido en el capítulo XIX del mismo, el plazo que se prevé es de 30 días después de que se haya emitido la resolución administrativa por la autoridad fiscal, tiempo en el que las partes interesadas pueden manifestar que desean que se resuelva ante un panel binacional; si, transcurrido dicho plazo, ninguno de los interesados manifiesta algo, se inicia el plazo de 45 días para que las partes puedan interponer el Recurso de Revocación ante la misma autoridad que emitió la resolución y/o que está llevando a cabo los actos de ejecución como consecuencia de la resolución administrativa, esto es, ante la autoridad nacional.

Únicamente para ilustrar lo relativo a los mecanismos alternativos se anexa lo siguiente:

**REVISIÓN ANTE UN PANEL BINACIONAL ESTABLECIDO DE CONFORMIDAD
CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 1904 DEL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE**

En el Caso de la Revisión de la Resolución Final de la Investigación Antidumping sobre las Importaciones de Manzanas Originarias de los Estados Unidos (MEX-USA-2006-1904-02)

Opinión y Orden del Panel

15 de octubre de 2009

Introducción

1. Este Panel binacional se estableció de conformidad con el artículo 1904 del TLCAN para revisar la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas originarias de Estados Unidos. El Panel se integró el 20 de julio de 2007. Tres de los panelistas nombrados originalmente renunciaron por lo que el Panel se integró con su composición actual el 6 de agosto de 2008.

Competencia

2. El Panel es competente para revisar la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas originarias de Estados Unidos en virtud de que dicha resolución se emitió por una autoridad investigadora competente y la misma califica como una resolución definitiva, en términos del artículo 1904 y anexo 1911 del TLCAN.

Criterio de revisión

3. Conforme al artículo 1904(3) del TLCAN, un panel binacional debe aplicar "los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente". De esta manera, en una revisión antidumping realizada en México, el panel debe aplicar el criterio de revisión y los principios generales de derecho que aplicaría el TFJFA al revisar una resolución final de la Secretaría de Economía.
(...)

Orden del panel

Por las razones expuestas anteriormente, el Panel devuelve este asunto para que la AI adopte medidas no incompatibles con su decisión de conformidad con el párrafo 8 del artículo 1904. Específicamente, el Panel devuelve este asunto con instrucciones para que la AI emita una nueva determinación de dumping, daño y relación causal basada **exclusivamente** en la información y datos del Pdl establecido por la AI en el párrafo 386 de la Resolución Preliminar.

Al emitir su nueva determinación, la AI deberá:

- Basar su determinación solamente en información y datos contenidos en el expediente.
- Proporcionar una justificación en caso de excluir información o datos de ciertos meses del periodo establecido en el párrafo 386 de la Resolución Preliminar.
- Proporcionar una justificación en caso de que decida incluir a productores que también son importadores de la mercancía objeto de investigación.

- Proporcionar el porcentaje de la rama de producción nacional de la mercancía objeto de investigación que tomó en cuenta para su análisis, en caso de que se emita una determinación positiva de daño a la rama de producción nacional.

Se le ordena a la AI a presentar su Informe de Devolución dentro de los sesenta (60) días siguientes a partir de la fecha de esta decisión. Cualquier participante que tenga la intención de impugnar el Informe de Devolución deberá hacerlo en el plazo previsto en la Regla 73 de las Reglas de Procedimiento.

ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA DEFINITIVA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE TUBOS AL CARBONO SOLDADOS DE SECCIÓN CIRCULAR PROCEDENTES DE COREA.

(...)

El Grupo Especial recomienda al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") pida a los Estados Unidos que pusieran la medida referente a los tubos en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.¹⁴¹

Siguiendo los lineamientos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se declarará que la resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- a. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- b. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- c. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- d. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
- e. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

¹⁴¹ Organización Mundial del Comercio, <http://www.wto.org/indexsp.htm>

Para los efectos de la omisión de los requisitos formales exigidos y de los vicios del procedimiento, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

- a.** Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b.** Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- c.** Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- d.** Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitadas.
- e.** Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.
- f.** Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

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

Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal de mérito deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de

mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

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

9. Juicio contencioso administrativo.

Se ha afirmado que para poder interponer el juicio contencioso administrativo, es necesario que se agote el Recurso de Revocación ante la autoridad fiscal que haya emitido la resolución administrativa y/o que esté llevando a cabo los actos de ejecución derivados de dicha resolución, con excepción de aquellas emitidas por las autoridades aduaneras.

Si el interesado opta por impugnar un acto a través del Recurso de Revocación o promover directamente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos, el promovente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis Aislada **II.3o.A.43**, Décima Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XX, mayo de 2013, Tomo 3; p. 1752, en la cual estableció el concepto de Comercio Exterior para la procedencia del juicio contencioso administrativo, cuyo texto a continuación se transcribe:

COMERCIO EXTERIOR. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y DEL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.

De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracción X y 23, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, la jurisprudencia 2a./J. 205/2004 y la tesis aislada 2a. CVII/2005, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXI, enero de 2005 y XXII, octubre de 2005, páginas 598 y 975, de rubros: "REVISIÓN FISCAL. DADA SU NATURALEZA EXCEPCIONAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO O LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EJERCICIO DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA." y "REVISIÓN DE GABINETE EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, FRACCIÓN XI, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE ENERO DE 2004).", respectivamente, se colige que **el concepto de comercio exterior, para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, competencia originaria de las Secciones de la Sala Superior del mencionado órgano jurisdiccional o del Pleno en uso de su facultad de atracción, y del recurso de revisión fiscal, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra exclusivamente acotado a las resoluciones previstas en el tercero de los indicados preceptos, a saber: "I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; II. En materia de certificación de origen; III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52; 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 89 A; VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61; VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo; IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73; X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B; XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y XII. Que impongan las sanciones en términos de la ley."; de ahí que los asuntos puramente aduaneros o los que tengan relación con aspectos tributarios de comercio exterior, por involucrar impuestos generales de exportación o importación, no son materia del señalado recurso, conforme a la hipótesis indicada.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. Revisión fiscal 133/2011. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 24 de noviembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretario: Enrique Orozco Moles.

En ese tenor de ideas, en cuanto a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su Ley Orgánica se establece que

dicho órgano conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

Para ilustrar lo anterior se anexa una, de diversas resoluciones recaídas a los Recursos de Revocación interpuestos en sede administrativa y de los cuales el Tribunal de mérito es competente para conocer:

Resolución por la que se resuelve el recurso administrativo de revocación interpuesto por la empresa Calkins & Burke Limited, en contra de la resolución final de la segunda revisión de la cuota compensatoria impuesta a las importaciones de hongos del género *agaricus*, originarias de la República Popular China, provenientes de Calkins & Burke Limited, independientemente del país de procedencia, publicada el 21 de mayo de 2012.

Visto el expediente administrativo Rec. Rev. 09/10/2012-1 radicado en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía (la "Secretaría"), se emite la presente Resolución de conformidad con los siguientes:

RESULTANDOS

A. Resolución final

1. El 17 de mayo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de hongos del género *agaricus*, originarias de la República Popular China ("China") y de la República de Chile ("Chile"), independientemente del país de procedencia (la "Resolución Final").

B. Cuotas compensatorias

2. De acuerdo con la Resolución Final se impusieron las cuotas compensatorias siguientes:

- a. de 0.1443 dólares de los Estados Unidos de América (dólares) por kilogramo neto a las importaciones originarias de Chile, y
- b. de 0.4484 dólares por kilogramo neto a las importaciones originarias de China.

C. Resolución que resuelve un recurso de revocación

3. El 10 de octubre de 2006 se publicó en el DOF la Resolución por la que se resolvió el recurso administrativo de revocación que la exportadora Calkins & Burke Limited ("Calkins Limited" o la "Recurrente") y la importadora Calkins, Burke and Zannie de México, S.A. de C.V. ("Calkins México"), interpusieron en contra de la Resolución Final (la "Resolución al Recurso de Revocación").

4. La Secretaría determinó que la cuota compensatoria aplicable a las importaciones chinas de Calkins Limited era de 0.2476 dólares por kilogramo neto.

D. Primera revisión de cuota compensatoria

5. El 15 de junio de 2009 se publicó en el DOF la Resolución final de la primera revisión de la cuota compensatoria impuesta a las importaciones de hongos del

género *agaricus* originarias de China, provenientes de Calkins Limited, independientemente del país de procedencia, que solicitaron Calkins Limited y Calkins México (la "Resolución Final de la Primera Revisión"). Se determinó una cuota compensatoria de 0.1809 dólares por kilogramo neto a esas importaciones.

E. Segunda revisión de cuota compensatoria

6. El 21 de mayo de 2012 se publicó en el DOF la Resolución final de la segunda revisión de la cuota compensatoria impuesta a las importaciones de hongos del género *agaricus* originarias de China, provenientes de Calkins Limited, independientemente del país de procedencia, que solicitó Hongos de México, S.A. de C.V. (la "Resolución Final de la Segunda Revisión"). Se determinó una cuota compensatoria de 1.06 dólares por kilogramo neto a dichas importaciones.

F. Examen de vigencia y de la revisión de oficio de cuotas compensatorias

7. El 25 de octubre de 2012 se publicó en el DOF la Resolución final del examen de vigencia y de la revisión de oficio de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de hongos del género *agaricus* originarias de China y de Chile, independientemente del país de procedencia. Se determinó modificar las cuotas compensatorias en los siguientes términos, y prorrogarlas por cinco años más, contados a partir del 18 de mayo de 2011:

a. Las importaciones de hongos del género *agaricus* que ingresen con un valor en aduana unitario inferior al precio de referencia de 2.05 dólares por kilogramo neto, pagarán la cuota compensatoria que resulte de la diferencia entre ambos.

b. El monto de la cuota compensatoria que se determine conforme al literal anterior no deberá rebasar

el margen de discriminación de precios de:

i. 0.3712 dólares por kilogramo neto para las importaciones originarias de Chile;

ii. 0.6121 dólares por kilogramo neto para las importaciones originarias de China, y

iii. 1.1891 dólares por kilogramo neto para las importaciones originarias de China procedentes de Calkins Limited.

G. Interposición del recurso de revocación

8. El 23 de julio de 2012 Calkins Limited, interpuso recurso de revocación en contra de la Resolución Final de la Segunda Revisión. Calkins Limited manifestó que el recurso es procedente, ya que dicha Resolución se ubica dentro la hipótesis del artículo 94 fracción VIII de la Ley de Comercio Exterior (LCE), y porque lo interpuso dentro del plazo de cuarenta y cinco días a que se refiere el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación (CFF). Formuló el siguiente:

AGRAVIO

UNICO. La Resolución Final de la Segunda Revisión es ilegal y violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la "Constitución"), al no respetar las formalidades esenciales del procedimiento respecto al plazo para admitir la solicitud de la revisión administrativa de cuotas compensatorias, la cual se presentó de manera extemporánea, procedimiento que concluyó con la determinación de una cuota compensatoria definitiva superior a la que previamente regía para las importaciones originarias de China provenientes de Calkins Limited, por lo que el procedimiento de revisión que se tramitó se encuentra viciado desde su origen y es ilegal.

A. La última cuota compensatoria aplicable a Calkins Limited en la que se determinó la existencia de discriminación de precios, se tomó o adoptó en junio de 2009 a través de la Resolución Final de la Primera Revisión, dicha cuota tiene el carácter de definitiva y sustituyó a la que se determinó en mayo de 2006 a través de la Resolución Final, y podría revisarse en los términos de la LCE y el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE), tal como lo dispone el artículo 106 del RLCE, por lo que el mes aniversario oportuno para solicitar su revisión es junio y no mayo.

B. No logra encontrar el fundamento jurídico que sustente la afirmación de la Secretaría, de que sólo cuando una revisión haya abarcado tanto el dumping como el daño, se logra modificar la vigencia de la cuota compensatoria y el mes aniversario para propósitos de la revisión de la cuota, ya que nada tiene que ver un examen de daño como tampoco la vigencia de la cuota compensatoria, pues lo que está en análisis es cuál es el mes aniversario para propósitos exclusivos de la revisión por cambio de circunstancias.

C. Concuera con la Secretaría en cuanto a que en la primera revisión no se modificó la vigencia de la cuota compensatoria, pero tal hecho no guarda relación alguna con el hecho de que la cuota compensatoria modificada en junio de 2009 sustituyó a la determinada en mayo de 2006.

D. El artículo 11.2 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el "Acuerdo Antidumping") no dispone un plazo o término específico para conducir una revisión; no obstante, no por ello cualquier año posterior es un "periodo prudencial", ya que los artículos 68 de la LCE y 101 del RLCE disponen que durante el mes aniversario de la cuota compensatoria definitiva en vigor es cuando la parte interesada puede solicitar por escrito que se realice una revisión administrativa.

9. La Recurrente ofreció los siguientes medios de prueba:

A. Copia de la Resolución Final de la Segunda Revisión.

B. Copia del oficio UPCI.416.12.1099 del 21 de mayo de 2012 y de su acta de notificación, por medio del cual se le notificó a Calkins Limited y Calkins México, la Resolución Final de la Segunda Revisión.

C. Copia de la Resolución Final.

D. Copia de la Resolución al Recurso de Revocación.

E. Copia de la Resolución Final de la Primera Revisión.

F. Copia de la Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la segunda revisión de la cuota compensatoria impuesta a las importaciones de hongos del género *agaricus* originarias de China, provenientes de Calkins Limited, que se publicó en el DOF el 29 de noviembre de 2010.

G. Copia de la Resolución preliminar de la segunda revisión de la cuota compensatoria impuesta a las importaciones de hongos del género *agaricus* originarias de China, provenientes de Calkins Limited, que se publicó en el DOF el 16 de diciembre de 2011 (la "Resolución Preliminar de la Segunda Revisión").

H. La instrumental de actuaciones, consistente en todo lo actuado en el expediente administrativo 09/10.

I. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

CONSIDERANDOS

A. Competencia

10. La Secretaría es competentes para emitir la presente Resolución, de conformidad con los artículos 16 y 34 fracción XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2 B fracción V, 10 fracción X y 15 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; 94 fracción VIII y 95 de la LCE, y 121, 131 y 132 del CFF.

B. Análisis de la procedencia

11. El artículo 121 del CFF establece que el recurso deberá interponerse ante la autoridad competente dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado.

12. La Recurrente interpuso el recurso de mérito dentro del plazo señalado en el punto que antecede, en virtud de que la notificación se hizo el 22 de mayo de 2012; por lo que el recurso intentado por Calkins Limited fue interpuesto oportunamente.

13. Por su parte, el artículo 94 en su fracción VIII de la LCE, dispone que los recursos de revocación podrán interponerse en contra de las resoluciones que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68 de la LCE, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.

14. El recurso de revocación de mérito se interpuso en contra de la Resolución Final de la Segunda Revisión que concluyó el procedimiento de revisión, de acuerdo con el punto 8 de esta Resolución, por lo que de conformidad con los artículos 94 fracción VIII de la LCE y 121 del CFF, es procedente el recurso.

15. Asimismo, la Secretaría no advierte ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento que impida el análisis del presente recurso.

C. Admisión y desahogo de las pruebas

16. De conformidad con el artículo 130 del CFF, se tienen por admitidas las pruebas que se indican en el punto 9 de esta Resolución, mismas que por su propia naturaleza, se tienen por desahogadas.

D. Análisis del agravio

17. Es infundado el agravio de Calkins Limited, en razón de lo siguiente.

18. En principio, es importante advertir que el establecimiento de cuotas compensatorias se determina a través de un procedimiento de investigación por prácticas desleales de comercio internacional y que, de conformidad con los artículos 11.1 del Acuerdo Antidumping y 67 de la LCE, un derecho antidumping sólo permanecerá en vigor durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar el dumping que esté causando daño. Sin embargo, por regla general, la vigencia de éstas será de cinco años, de conformidad con los artículos 11.3 del Acuerdo Antidumping y 70 de la LCE.

19. Es decir, las cuotas compensatorias no pueden permanecer vigentes por tiempo indefinido, de tal manera que para garantizar el derecho de las partes de que una cuota compensatoria continúe vigente sin que ello esté justificado, el procedimiento de revisión permite que, ante posibles cambios en las circunstancias por las que se impusieron las cuotas definitivas, éstas se modifiquen o eliminen antes de dicho plazo.

20. El procedimiento administrativo de revisión se encuentra previsto y regulado en los artículos 11.2 del Acuerdo Antidumping; 68 de la LCE, y 99 al 109 del RLCE.

21. El artículo 11.2 del Acuerdo Antidumping faculta a la autoridad para examinar "la necesidad de mantener el derecho, por propia iniciativa o, siempre que haya transcurrido un periodo prudencial desde el establecimiento del derecho antidumping definitivo, a petición de cualquier parte interesada...".

22. Por su parte, el artículo 68 de la LCE establece que las cuotas compensatorias definitivas podrán revisarse anualmente a petición de parte o en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría.

23. En este contexto, los artículos 99, 100 y 101 del RLCE prevén los supuestos por los que el procedimiento de revisión puede activarse, las disposiciones sustantivas o de procedimiento que habrán de observarse, quiénes pueden solicitarlo y qué debe contener la solicitud, entre otros aspectos.

24. Es decir, las cuotas compensatorias definitivas podrán revisarse cada año, durante el mes aniversario de la publicación en el DOF de la cuota compensatoria definitiva, si la revisión es solicitada por las partes, y en cualquier tiempo, si la revisión la inicia de oficio la Secretaría.

25. En el supuesto que nos ocupa este recurso, la solicitud de revisión se presentó por una parte interesada y ésta la tuvo que presentar en el mes aniversario de la cuota compensatoria definitiva.

26. Como ya se había hecho del conocimiento de la Recurrente (puntos 38 y 39 de la Resolución Preliminar de la Segunda Revisión y 49 y 50 de la Resolución Final de la Segunda Revisión), el mes aniversario de la cuota compensatoria está previsto en los artículos 68 de la LCE y 101 del RLCE, que es el mes en el que se impone la cuota compensatoria definitiva a través de la publicación en el DOF de la resolución final del procedimiento de investigación por prácticas desleales de comercio internacional.

27. En el presente caso, las cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de hongos del género *agaricus* originarias de China y de Chile se impusieron el 17 de mayo de 2006 mediante la Resolución Final, por lo que el mes aniversario de las cuotas compensatorias es mayo.

28. La Recurrente sostiene erróneamente que el mes aniversario de las cuotas compensatorias debió ser en junio y no en mayo, bajo el razonamiento que la última cuota compensatoria definitiva aplicable a Calkins Limited, en la que se determinó la existencia de discriminación de precios, se tomó o adoptó en junio de 2009 a través de la Resolución Final de la Primera Revisión.

29. Sin embargo, esto no es correcto. Tal y como se determinó en los puntos 38 al 41 de la Resolución Preliminar de la Segunda Revisión y 49 al 55 de la Resolución Final de la Segunda Revisión, la solicitud del procedimiento de mérito fue oportuna y no es improcedente como afirmó la Recurrente durante el procedimiento y como lo alega en este recurso. La Secretaría sostiene, en primer término, que a través de un procedimiento administrativo de revisión no se imponen cuotas compensatorias, sólo modifican, confirman o revocan las cuotas compensatorias que se determinaron previamente a través de un procedimiento de investigación por prácticas desleales de comercio internacional, por lo que la cuota que resulte de una revisión, no estaría en el supuesto del artículo 101 del RLCE.

30. En segundo término, a través de la revisión de una cuota compensatoria las partes pueden solicitar que se examine si es necesario mantener el derecho para neutralizar el dumping, si sería probable que el daño siguiera produciéndose o volviera a producirse, en caso de que el derecho fuera suprimido o modificado, o ambos

aspectos. Ahora bien, en caso de que se revise sólo la práctica de discriminación de precios o sólo el daño, la determinación que resulte no modifica la vigencia de la cuota, es decir, los cinco años de la vigencia de la cuota no se interrumpen, y los cinco años se cuentan desde la fecha de su imposición. Sin embargo, si en la revisión se analizan ambos aspectos (dumping y daño), la vigencia sí se interrumpe y, los cinco años de la vigencia de la cuota, se empiezan a contar a partir de la determinación que se haga como resultado de la revisión. Así lo disponen los artículos 11.3 del Acuerdo Antidumping y 70 fracción I de la LCE, que a letra señalan:

11.3 No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2, todo derecho antidumping definitivo será suprimido, a más tardar, en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición (o desde la fecha del último examen, realizado de conformidad con el párrafo 2, si ese examen hubiera abarcado tanto el dumping como el daño, o del último realizado en virtud del presente párrafo), salvo que las autoridades, en un examen iniciado antes de esa fecha por propia iniciativa o a raíz de una petición debidamente fundamentada hecha por o en nombre de la rama de producción nacional con una antelación prudencial a dicha fecha, determinen que la supresión del derecho daría lugar a la continuación o la repetición del daño y del dumping. El derecho podrá seguir aplicándose a la espera del resultado del examen.

ARTÍCULO 70.- Las cuotas compensatorias definitivas se eliminarán en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, a menos que antes de concluir dicho plazo la Secretaría haya iniciado:

I. Un procedimiento de revisión anual a solicitud de parte interesada o de oficio, en el que se analice tanto la discriminación de precios o monto de las subvenciones, como el daño.

(...)

31. En este sentido, es incorrecto el argumento a que se refiere el literal A del primer agravio, en cuanto a que el mes aniversario oportuno para solicitar la revisión de la cuota compensatoria definitiva aplicable a Calkins Limited es junio y no mayo, ya que en la revisión de la cuota compensatoria, que concluyó con la Resolución Final de la Primera Revisión que se publicó en el DOF el 15 de junio de 2009, únicamente se analizó el margen de discriminación de precios y no el daño, por lo que dicha revisión no modificó la vigencia de la cuota compensatoria definitiva, como erróneamente señala la Recurrente.

32. Por tanto, el mes aniversario para efecto de solicitar la revisión de las cuotas compensatorias definitivas es mayo y no junio, consecuentemente, la solicitud del procedimiento de revisión que se presentó en mayo, fue oportuna y procedente.

33. En relación con el argumento referido en el literal B del primer agravio, de que no hay fundamento jurídico que sustente que sólo cuando una revisión haya abarcado tanto el dumping como el daño, se logra modificar la vigencia de la cuota compensatoria y el mes aniversario para propósitos de la revisión de la cuota, la Secretaría sostiene que no le asiste la razón a la Recurrente, pues como ya se indicó en puntos anteriores, tanto el artículo 70 fracción I de la LCE como el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo Antidumping dispone expresamente que todo derecho antidumping definitivo será suprimido a más tardar en un plazo de cinco años desde la fecha de su imposición o desde la fecha de su último examen, realizado de conformidad con el párrafo 2 del mismo artículo, si hubiera abarcado tanto el dumping como el daño.

34. Por lo anterior, de conformidad con los artículos 11.3 del Acuerdo antidumping y 70 fracción I de la LCE, se desprende que el único supuesto que podría hacer cambiar el mes aniversario original de la imposición de la cuota compensatoria definitiva es que durante la vigencia de la misma, se tramitara un procedimiento de revisión en el que se analizara tanto el margen de discriminación de precios como el daño a la industria nacional. A contrario sensu, sino se analizan ambos aspectos, no se modifica la vigencia de la cuota compensatoria y, en consecuencia, el mes aniversario de la misma.

35. De lo anterior claramente se advierte que, contrario a lo que afirma la Recurrente, la normatividad aplicable a la materia, sí distingue entre una revisión que comprende únicamente el análisis de dumping y una revisión que comprende tanto el análisis de dumping como de daño, ya que de ello depende la vigencia de la cuota compensatoria y, consecuentemente, su mes aniversario.

36. La Recurrente afirma en el literal C del único agravio, que coincide con la Secretaría respecto a que la "primera revisión no modificó la vigencia de la cuota compensatoria", pero agrega que tal hecho no guarda relación alguna con el hecho de que se trata de una cuota compensatoria modificada que vino a sustituir a la determinada en mayo de 2006; sin embargo, como ya se precisó en puntos anteriores, ésta no modificó la vigencia de las cuotas compensatorias definitivas y, en consecuencia, el mes aniversario para solicitar el inicio del procedimiento de revisión, ya que las cuotas compensatorias definitivas impuestas en la Resolución Final continuaron vigentes, la única cuota compensatoria que sufrió modificación fue la impuesta a Calkins Limited, pero el resto de ellas, las aplicables a las importaciones de China y Chile, continuaron vigentes sin cambio alguno.

37. Respecto al literal D del único agravio de la Recurrente, la Secretaría sostiene que si bien los artículos 68 de la LCE y 101 del RLCE disponen que cada año durante el mes aniversario de la publicación en el DOF de la cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán pedir por escrito que la Secretaría realice una revisión administrativa, también lo es que el artículo 11.2 del Acuerdo Antidumping dispone que siempre que haya transcurrido un periodo prudencial desde el establecimiento del derecho antidumping definitivo se podrá solicitar el inicio de un procedimiento de revisión, sin señalar un mes o fecha en específico. En el presente caso, las cuotas compensatorias definitivas se establecieron en mayo de 2006 y la solicitud de revisión de la cuota compensatoria aplicable a Calkins Limited se presentó en mayo de 2011, por lo que habían transcurrido más de cuatro años desde su imposición, tiempo que se considera prudencial o razonable para solicitar la revisión, además de que, en todo caso, la solicitud se presentó oportunamente en el mes aniversario de la cuota compensatoria definitiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.2 del Acuerdo Antidumping; 68 de la LCE, y 101 del RLCE.

38. De las consideraciones referidas, se advierte que son infundados los argumentos vertidos por la Recurrente, en virtud de que la solicitud del procedimiento de mérito se presentó oportunamente, y su tramitación se substanció conforme a derecho, respetando las formalidades esenciales del procedimiento y no contraviniendo lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución.

39. Por lo anteriormente expuesto, es infundado el agravio planteado por la Recurrente en contra de la Resolución Final de la Segunda Revisión, y con fundamento en los artículos 95 de la LCE y 133 fracción II del CFF, es procedente emitir la siguiente:

RESOLUCIÓN

40. Se confirma en todos sus puntos la Resolución Recurrida a que se refiere el punto 6 de esta Resolución.

41. La Recurrente cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para interponer el juicio contencioso administrativo, en términos de los artículos 132 último párrafo del CFF y 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

42. Notifíquese la presente Resolución a Calkins Limited.

43. Comuníquese esta Resolución a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, para los efectos legales correspondientes.

44. Archívese como caso total y definitivamente concluido.

45. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

México, D.F., a 18 de febrero de 2013.- El Secretario de Economía, **Ildefonso Guajardo Villarreal**.- Rúbrica.

Respecto de la substanciación del procedimiento, de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las partes que pueden iniciar el juicio contencioso administrativo federal, de acuerdo a la Ley de la materia son:

- El demandante
- Los demandados, que pueden ser:
 - La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
 - El Jefe de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de competencia del Tribunal.

Así las cosas, pueden presentar la demanda de nulidad, tanto el particular en su calidad de contribuyente como la autoridad fiscal o administrativa a través del Juicio de Lesividad. Asimismo, en razón del Juicio de Lesividad la autoridad fiscal puede también demandar la modificación o nulidad de una resolución que le es

favorable a un particular, teniendo para ello un término de cinco años. Al igual que la demanda presentada por el particular ante el Tribunal, ésta también deberá llenar los requisitos de forma, no olvidando anexar la resolución que se impugnará, y el nombre del particular demandado.

De conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo será improcedente el Juicio Contencioso en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

a. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción haya sido ejercida. Es decir, que la parte interesada acuda a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales.

b. Cuando hayan sido dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la citada Ley.

Una vez que se haya notificado a la parte demandada, y de acuerdo a lo que ésta objete en la contestación, el demandado podrá ampliar su demanda. Dicha ampliación se realizará dentro de los términos que señale la Ley.

Ahora bien, es tercero en un juicio de nulidad, quien tenga interés en lo que se vaya a resolver en el litigio, teniendo que apersonarse a través del escrito cumpliendo debidamente los requisitos de forma, justificando su derecho para intervenir en el asunto.

9.1. Facultad de atracción.

La Sala Regional, que admita la demanda, será la encargada de remitir los autos una vez que se haya cerrado la instrucción para que conozca y resuelva una

de las dos secciones de la Sala Superior que por turno corresponda.

Con regulación en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Secciones estarán integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno.

El Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección.

De tal suerte que una de las facultades de las Secciones es dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquellos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal en comento ha emitido los siguientes criterios:

V-J-2aS-23. R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007. p. 26

COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR.- SE ACTUALIZA AL IMPUGNARSE ACTOS DE APLICACIÓN DE CUOTA COMPENSATORIA, SÓLO CUANDO SE PLANTEAN AGRAVIOS QUE INVOLUCREN EL ANÁLISIS DE LA CERTIFICACIÓN DE ORIGEN.- El 31 de diciembre de 2000 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversas disposiciones fiscales, modificándose entre otras, la hipótesis del artículo 20, fracción i de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, excluyendo de la competencia especial de las secciones de la Sala Superior a los asuntos que versen exclusivamente sobre actos de aplicación de cuotas compensatorias. Sin embargo, la atribución para conocer de los asuntos que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la ley de comercio exterior, continúa siendo materia reservada al conocimiento de las secciones de la sala superior. Por tanto, debe concluirse que **los actos impugnables ante este Tribunal, en los que se apliquen cuotas compensatorias, se ubican dentro de la competencia especial mencionada, sólo en los casos en que en la misma controversia el demandante introduzca aspectos que involucren el análisis y valoración de los certificados de origen,**

antecedentes de la operación de comercio exterior que derivó en los actos de aplicación de las medidas arancelarias. (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S2/2/2007)

PRECEDENTE:

V-P-2aS-380 Juicio No. 1961/03-03-01-6/270/04-S2-10-03.- Resuelto por LA Segunda Sección DE LA Sala Superior Del Tribunal Federal DE Justicia Fiscal y Administrativa, en Sesión DE 10 DE agosto DE 2004, por mayoría DE 4 votos a favor y 1 voto más con los puntos resolutiveos.- Magistrado Ponente: Guillermo Domínguez Belloc.- Secretaria: Lic. Gabriela Badillo Barradas.(Tesis aprobada en Sesión DE 21 DE Septiembre DE 2004) R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año V. Tomo I. No. 49. Enero 2005. p. 281

Así lo acordó LA Segunda Sección DE LA Sala Superior Del Tribunal Federal DE Justicia Fiscal y Administrativa, en LA Sesión privada ordinaria, celebrada el jueves veintinueve DE marzo DE dos mil siete.- Firman para constancia, el Magistrado Luis CarbALlo BALvanera, Presidente DE LA Segunda Sección DE LA Sala Superior del Tribunal Federal DE Justicia Fiscal y Administrativa, y el Licenciado Mario Meléndez Aguilera, Secretario Adjunto DE Acuerdos, quien da fe.

V-J-2aS-23. R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007. p. 26

COMPETENCIA DE LA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES QUE ADEMÁS DE ADECUARSE A ALGUNO DE LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR, CONTIENEN RESOLUCIONES PROPIAMENTE FISCALES.- El artículo 20, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, otorga **competencia específica a las Secciones de la Sala Superior, para conocer de los juicios en los que se traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, pero** es el caso que cuando se trata de un asunto que viene en una relación de hechos que son comunes en su origen y que tienen distintas consecuencias, o efectos de derecho, como es una **resolución emitida por una autoridad aduanera, que aplica cuotas compensatorias y además liquida el impuesto al valor agregado e impone multas fiscales, debe considerarse que la materia específica sobre la cual se otorga competencia a las Secciones de la Sala Superior (aplicación de cuotas compensatorias) resulta atrayente de las otras materias, a fin de evitar la división de la causa.**

Actualmente el Tribunal, es un órgano de plena jurisdicción, pues tiene la posibilidad de anular actos ilegales, reconocer derechos o incluso de constituirlos, así como establecer los términos en los que habrá de dictarse una nueva resolución administrativa cuando dicta sus sentencias. En ese tenor de ideas, las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán:

- a)** Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- b)** Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- c)** Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y en términos en que la autoridad deba cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- d)** El Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión aducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar resolución la autoridad administrativa.
- e)** Declarar la nulidad de la resolución impugnada además:
 - Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
 - Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
 - Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afecten al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.
 - Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Cuando la sentencia obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un nuevo procedimiento, deberá cumplir en un plazo de 4 meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

El objeto de las sentencias del Tribunal es satisfacer las pretensiones del demandante conforme a derecho, obligando a la autoridad administrativa a realizar una conducta determinada, a resarcir al agraviado en sus derechos o a constituir los que se deriven de la propia sentencia.

El Tribunal también cuenta con elementos formales que le permiten dictar sentencias no sólo de carácter declarativas, sino constitutivas de derechos, es decir, de condena, para cumplir con su naturaleza de ser un Tribunal de Plena Jurisdicción.

Por lo que respecta al cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal las autoridades fiscales demandadas están obligadas a cumplir las sentencias cuando éstas declaren la nulidad y se funde en las causales contenidas en el artículo 57 de la Ley, y en los casos de condena, la sentencia debe precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva.

En caso de que la autoridad fiscal demandada haga caso omiso de la sentencia en la que se resolvió un “hacer” o un “no hacer” por su parte a favor del actor en la demanda, el demandante podrá optar por el recurso de queja. La Ley Federal de la materia señala que a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, una vez vencido el plazo de cuatro meses, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

La Sección o el Pleno pueden requerir a la autoridad demandada que informe en el término correspondiente, la situación en la que se encuentra el cumplimiento de la sentencia, en consonancia a ello, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso se procederá como sigue:

En cuanto a las medidas de apremio, como ya mencionamos el Tribunal al ser de plena jurisdicción, también tiene la facultad de obligar a la autoridad para cumplir con lo dictado en la sentencia. En la Ley se establecen medidas de apremio para que la autoridad pueda cumplir con lo dicho en la sentencia, mismas que pueden ser: la multa, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento injustificado y las consecuencias que con ello hubiere ocasionado; obligar del superior jerárquico de quien emitió la sentencia a que cumpla con la sentencia sin mayor demora, y si es el superior jerárquico quien incumple se hace acreedor a una multa

Así también la Sección o el Pleno podrán comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones consideren más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia; además de que transcurridos los plazos correspondientes, la Sección o el Pleno, pondrán en conocimiento de la Contraloría Interna los hechos, para que determine la responsabilidad del funcionario que incumplió con la ejecución de una sentencia.

A petición de parte, el afectado podrá recurrir al recurso de queja ante la Sección o el Pleno cuando la resolución repita indebidamente la resolución anulada o incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

La decisión que emita la autoridad respecto del Recurso de Revocación puede combatirse en el juicio contencioso administrativo federal, que se lleva a cabo ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Establece la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 95, que las resoluciones que se dicten al resolver el recurso que toca o aquellas que lo tengan por no interpuesto, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal mencionado, mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica que lo rige, teniendo como consecuencia que las resoluciones no recurridas dentro del ámbito establecido en el Código Fiscal se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal.

Finalmente, de conformidad con el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través

de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación emitió el siguiente criterio jurisprudencial de la Novena Época; 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXI, enero de 2005; p. 598:

REVISIÓN FISCAL. DADA SU NATURALEZA EXCEPCIONAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO O LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EJERCICIO DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA. La fracción I-B del artículo 104 de la **Constitución Política** de los Estados Unidos Mexicanos **prevé que sólo será procedente el recurso de revisión fiscal contra las resoluciones definitivas que dicten los tribunales de lo contencioso-administrativo** a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, en los casos en que así lo dispongan las leyes, de manera que corresponde al legislador ordinario establecer los supuestos y requisitos para la procedencia de ese tipo de recursos, lo que demuestra su naturaleza excepcional. Ahora bien, si el legislador señaló en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación que dicho medio de defensa sólo procede contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y de las sentencias definitivas dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como respecto de las que dicte su Sala Superior en ejercicio de la facultad de atracción prevista por la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, ya sea 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, o bien porque para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia, **es indudable que tal recurso es improcedente contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y de las sentencias definitivas que dicte el Pleno o alguna de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** en términos del artículo 20, fracción I, incisos a) y b), de su Ley Orgánica, en relación con la fracción V de su artículo 16, **a saber, que en el juicio se trate alguna de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de**

aplicación de las cuotas compensatorias, o bien, que la resolución impugnada esté 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, supuestos que conducen a desecharlo, ya que dada su naturaleza excepcional, su procedencia debe preverse de manera estricta y no analógicamente.

SEGUNDA SALA

CONTRADICCIÓN DE TESIS 180/2004-SS. Entre las sustentadas por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero, Séptimo y Décimo Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1o. de diciembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Tesis de jurisprudencia 205/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de diciembre de dos mil cuatro.

CAPÍTULO QUINTO. PROBLEMÁTICA DEL AGOTAMIENTO OBLIGATORIO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

1. Realidad ¿Olvido del legislador?

Para llevar a cabo un estudio más profundo sobre la regulación que se da a los medios de defensa, específicamente al agotamiento de los recursos administrativos, es indispensable acudir a la fuente que examina esta cuestión.

En virtud de lo anterior, y como apoyo a esta investigación, consideraremos el proceso legislativo del Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, entre ellas la Ley Aduanera, publicado el 15 de diciembre de 1995, en el que el Recurso de Revocación es aprobado como optativo y del cual resaltamos lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS CÁMARA DE ORIGEN: CÁMARA DE DIPUTADOS MÉXICO D.F. A 14 DE NOVIEMBRE DE 1995 INICIATIVA DEL EJECUTIVO

(...)

En materia de promoción de exportaciones:

(...)

Para consolidar el comercio exterior como un catalizador del desarrollo del país, es preciso definir un marco normativo propicio que agilice el intercambio de bienes y servicios con el mundo y estimule la competitividad de los productos mexicanos. De ahí la propuesta que se contiene en esta iniciativa para expedir una nueva ley aduanera.

(...)

A fin de responder a esta necesidad, la iniciativa integra la regulación dispersa en la materia, simplifica los trámites administrativos y define nuevos mecanismos de promoción y control.

En general, las propuestas que contiene esta iniciativa pueden agruparse en tres vertientes: primero, las orientadas a estimular las ventas al exterior; segundo, las tendientes a combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional y, tercero, las que se dirigen a hacer más eficiente la operación aduanera y brindar mayor seguridad jurídica a los usuarios.

(...)

La especialización en materia aduanera y de comercio exterior hace necesaria la creación de instrumentos que auxilien a los contribuyentes en la práctica cotidiana.

(...)

Se tiene por objetivo otorgar una mayor transparencia y agilidad a las resoluciones de la autoridad aduanera y facilitar así el cumplimiento de los contribuyentes de sus obligaciones en materia de impuestos al comercio exterior, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias.

(...)

Con objeto de establecer medios de defensa más expeditos para el contribuyente ante las resoluciones definitivas de la autoridad, se propone establecer la posibilidad, en la Ley Aduanera, de que el contribuyente pueda optar por acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, sin necesidad de agotar previamente el recurso de revocación ante la autoridad aduanera que lo emite. Esto facilitaría la defensa del contribuyente ante resoluciones definitivas de la autoridad.

Con los elementos descritos, la nueva ley aduanera permitiría contar con un marco normativo claro y transparente que estimule las exportaciones nacionales, brinde una protección más eficaz contra las prácticas ilícitas de comercio internacional y establezca nuevos mecanismos para la información y seguridad jurídica del contribuyente.

En materia de medios de defensa del contribuyente:

(...)

A fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y hacer más ágil la resolución e interposición de los recursos administrativos que se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el cual actualmente contempla el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, lo que puede llegar a generar en algunos casos confusión entre los contribuyentes respecto de cuál de ellos interponer, se propone fusionarlos, quedando sólo el de revocación. Esto, además de hacer más sencilla su interposición, permitirá la utilización del recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular.

Por otra parte, se proponen cambios en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal. Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el tribunal fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

Asimismo, se establece que el tribunal, al dictar sentencia, deberá abocarse a las cuestiones formales que puedan dar lugar a la nulidad lisa y llana, pero también a las cuestiones de fondo. Ello procurará que los juicios no se limiten a revisar cuestiones formales, alargando innecesariamente los conflictos e imponiendo costos a las partes al reponerse procedimientos y formas viciadas en resoluciones que son ilegales en cuanto al fondo.

En materia de modernización del Tribunal Fiscal de la Federación:

(...)

Las secciones se integrarán con cinco magistrados. La competencia principal de las secciones la constituyen los recursos de apelación. Los juicios en única instancia se limitan a tres hipótesis: comercio exterior, que es una competencia reciente de este tribunal y que actualmente se resuelve por la sala superior; tratados internacionales de doble tributación, que es una materia novedosa en la que aún no hay experiencia jurisdiccional y casos que se estimen importantes y trascendentes por los propios magistrados y así lo hagan saber al presidente del tribunal.

(...)

**Categoría: LEY
DICTAMEN/ORIGEN
CÁMARA DE DIPUTADOS
DICTAMEN
MÉXICO D.F., A 28 DE NOVIEMBRE DE 1995.**

(...)

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 43 y 48 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicha iniciativa fue turnada a consideración de la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su análisis, discusión y dictamen.

(...)

III. Ley Aduanera.

(...)

A la luz de la experiencia reciente, esta dictaminadora coincide con la oportunidad de que se promulgue una nueva Ley Aduanera. Esta iniciativa agrupa sus diferentes fundamentos en tres vertientes:

- a) Estimular las ventas al exterior.
- b) Combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional.
- c) Hacer más eficiente la operación aduanera y brindar mayor seguridad jurídica a los usuarios.

(...)

4). Esta dictaminadora también apoya las medidas en favor de la planta productiva recogidas en la iniciativa de Ley Aduanera, destacando las siguientes:

(...)

D). Se reconoce la conveniencia de que el contribuyente pueda acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, sin tener que agotar el recurso de revocación ante la autoridad aduanera que lo emita, lo que facilitará la defensa del contribuyente ante resoluciones definitivas de la autoridad (artículo 203).

PROCESOS LEGISLATIVOS

DICTAMEN/REVISORA

CÁMARA DE SENADORES

DICTAMEN

MÉXICO D.F., A 6 DE DICIEMBRE DE 1995.

(...)

De conformidad con lo señalado y con fundamento en los Artículo 85, 86, y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 65, 66, 83, 87, 88, 90 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones que suscriben someten a las consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Senadores el siguiente

DICTAMEN

(...)

II. Ley Aduanera

Consideraciones generales

(...)

La Iniciativa de Ley Aduanera sometida al Honorable Congreso de la Unión busca responder a la necesidad de integrar la regulación dispersa en distintos ordenamientos a fin de otorgar mayor seguridad jurídica, fomentar el comercio exterior con procedimientos ágiles y sencillos y combatir las prácticas ilícitas de comercio internacional que dañan a la planta productiva.

Contenido de la Iniciativa de Ley

Para consolidar el comercio exterior como un promotor del desarrollo del país, es preciso definir un marco normativo propicio que agilice el intercambio de bienes y servicios con el mundo y estimule la competitividad de los productos mexicanos.

(...)

A fin de responder a esta necesidad, la presente iniciativa de Ley integra la regulación dispersa en la materia, simplifica los trámites administrativos y define nuevos mecanismos de promoción y control.

(...)

Para establecer medios de defensa más expeditos para el contribuyente ante las resoluciones definitivas de la autoridad y en aras de la seguridad jurídica, se propone establecer la posibilidad de que el contribuyente pueda optar por acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, sin necesidad de agotar previamente el recurso de revocación ante la autoridad aduanera que los emite. Esto facilitaría la defensa del contribuyente ante resoluciones definitivas de la autoridad.

En resumen, estas dictaminadoras coinciden con los términos del dictamen aprobado por la Colegisladora.

(...)

Asimismo, consideran procedentes las medidas que contienen y que permitirán contar con un nuevo marco normativo que estimule las exportaciones nacionales, brinde protección contra las prácticas ilícitas de comercio internacional y establezca nuevos mecanismos para la información y seguridad jurídica del contribuyente.

(...)

(Se recoge la votación)

- El C. Secretario Salazar Sáenz: Señor Presidente, se emitieron 82 votos en pro y 24 en contra.
- El C. Presidente: Aprobado el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio de Administración Tributaria; la Ley Aduanera; La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y se modifican diversas disposiciones fiscales. Pasa al Ejecutivo de la Unión, para sus efectos constitucionales.

Sobre este tópico resulta interesante mencionar que de acuerdo al artículo 142 de la anterior Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación y vigente a partir de 1982, la interposición del Recurso de Revocación debía agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa, contrario a lo que disponía ya entonces el Código Fiscal de la Federación, que le daba el carácter de optativo, por lo que el interesado, sin agotarlo, podía acudir directamente a la instancia jurisdiccional.

Dicho recurso se encontraba regulado en la Ley de mérito de la siguiente manera:

TÍTULO OCTAVO
Recursos Administrativos
CAPITULO ÚNICO

ARTÍCULO 142.- En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos que establece el Código Fiscal de la Federación, los cuales deberán agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 31 de diciembre de 1981, disponía:

TÍTULO V
De los procedimientos administrativos

CAPÍTULO I
De los Recursos Administrativos

Sección Primera
Disposiciones Generales

Artículo 120.- La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación; los demás recursos administrativos deberán agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho Tribunal.

A crítica de Martín Terán Gastélum “Tal contradicción entre los dos cuerpos legales acarrea una serie de inconvenientes para los administrados, no obstante que a todas luces era claro que la norma que debía aplicarse era la del Código Fiscal de la Federación por reputarse la de mayor rango jurídico, al ser la disposición especial para la aplicación de los recursos administrativos”.¹⁴²

No es óbice de lo anterior señalar que en la exposición de motivos de la señalada Ley Aduanera de 1981, únicamente se señaló que:

(...)

“En el caso de México, a nadie pasa inadvertido que el Código vigente ha dejado de responder a las necesidades planteadas por un comercio exterior en evolución constante y de mayor complejidad cada día. Para hacer frente a lo anterior, se han expedido reglas supletorias y complementarias a efecto de aplicar las normas contenidas en el citado cuerpo jurídico, lo que ha dado lugar a la gran variedad de disposiciones que actualmente dificultan la buena marcha de los asuntos del área.

¹⁴² Terán Gastélum, Martín, *Análisis crítico del recurso de revocación aduanero en México y estudio comparado de legislación iberoamericana y nacional*, México, Instituto de Especialización para ejecutivos, 2013, p.166.

Esta situación es particularmente evidente en el aspecto de procedimientos, puesto que las mismas se concibieron en una etapa de incipiente comercio internacional. Actualizar el sistema aduanero requiere de un ordenamiento firme, sistemático y moderno que coadyuve a fomentar el comercio exterior, facilite las operaciones y constituya un verdadero instrumento de política económica para el país.

(...)

También se sistematizan normas que hoy el Código contiene en largos párrafos. Así, el artículo 6o. de la Iniciativa condensa el principio general del tráfico de mercancías que actualmente se establece en los artículos 48, 146 157, 165 y otros del Código Aduanero; el 7o. enuncia los medios de conducción de las mercancías, sin recurrir al tratamiento disperso de los tráficó marítimo, terrestre, aéreo y postal; y en el artículo 142 se simplifica notablemente la estructura de los recursos administrativos remitiendo a los previstos en el Código Fiscal de la Federación".

Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó varios precedentes que variaban en cuanto al agotamiento optativo u obligatorio de dicho recurso:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ARTICULO 142 LEY ADUANERA, RECURSO DE REVOCACIÓN, DEBE AGOTARSE ANTES DE OCURRIR AL JUICIO DE NULIDAD EN EL. Localización: [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo X, Septiembre de 1992; Pág. 251

RECURSO DE REVOCACIÓN, ES OPTATIVO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD (LEGISLACIÓN ADUANERA). Localización: [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo X, Octubre de 1992; Pág. 422

NULIDAD, JUICIO DE. PREVIO A EL DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY ADUANERA. Localización: [J]; 8a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Núm. 70, Octubre de 1993; Pág. 61. II.3o. J/64 .

Martín Terán Gastélum señala "Dicha circunstancia contradictoria provocó que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación fijara la jurisprudencia número III-JSS-A-33, en sesión del 3 de Marzo de 1994, en la cual se ordenó que el Recurso de Revocación era de interposición obligatoria antes de acudir a la instancia jurisdiccional: RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA ADUANAL.-

PREVIAMENTE A LA INTERPOSICIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD, DEBE AGOTARSE ESTE RECURSO”.

Fue hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia definida por contradicción se pronunció de la siguiente manera: REVOCACIÓN. ES OPTATIVO AGOTAR ESE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD (LEGISLACIÓN ADUANERA). Localización: [J]; 8a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Núm. 79, Julio de 1994; Pág. 19. 2a./J. 9/94 .

Así, aconteció que el viernes 15 de diciembre de 1995 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, cuya parte que nos interesa se redactó de la siguiente manera:

**SEGUNDA SECCIÓN
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

**Título Noveno
Recursos administrativos
Capítulo Único**

Artículo 203. En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

En contra de las resoluciones que pongan fin a los procedimientos de suspensión y de cancelación a que se refiere el artículo 167 de esta Ley, procederá el recurso de revocación conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Actualmente la Ley Aduanera establece lo siguiente:

**Título Noveno
Recursos administrativos
Capítulo Único**

ARTÍCULO 203.- En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Párrafo reformado DOF 30-12-1996

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Párrafo reformado DOF 31-12-2000
(Se deroga el último párrafo).
Párrafo derogado DOF 30-12-1996

De lo anterior concluimos que al promulgarse la Ley Aduanera vigente a partir de 1996, en la exposición de motivos respectiva, el legislador únicamente se limitó a señalar que en aras de la seguridad jurídica del particular, tratándose de los medios de defensa con que contaba éste ante las resoluciones definitivas de la autoridad lo viable era que pudiera optar por acudir directamente al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, sin la necesidad de agotar previamente el Recurso de Revocación ante la autoridad aduanera emisora, sin precisar mayores argumentos o análisis alguno.

Con tan insuficiente argumento, el legislador federal, de golpe homologó la disposición contenida ahora en el artículo 203 párrafo segundo de la Ley Aduanera, con la dispuesta por numeral 120 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación, dejando solucionada, legislativamente, la controversia suscitada en el pasado sobre tal punto, pero minimizando claramente la figura del Recurso de Revocación.

Ahora bien, para hacer una comparación entre los limitados elementos que llevaron a los legisladores a considerar a un medio de defensa optativo, como el Recurso de Revocación regulado en la Ley Aduanera y a uno obligatorio, como el previsto en la Ley de Comercio Exterior, es menester conocer las razones que motivaron a los legisladores para que su agotamiento variara, por ello, en cuanto al proyecto legislativo de la Ley de Comercio Exterior, resulta necesario resaltar lo siguiente:

Fecha de publicación: 27/07/1993
Categoría: LEY
PROCESOS LEGISLATIVOS
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES
MÉXICO D.F., A 24 DE JUNIO DE 1993
INICIATIVA DEL EJECUTIVO**

El objetivo central de la presente iniciativa de Ley de Comercio Exterior es establecer, a nivel federal, un marco normativo que consolide y encauce el papel del comercio exterior en México, promueva la competitividad del país a través de la política comercial y brinde confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el intercambio internacional.

(...)

Para consolidar plenamente el avance logrado en estos objetivos y afianzar el papel de la política comercial como un mecanismo para estimular la competitividad del país, es necesario revisar la operatividad de los instrumentos normativos vigentes y, en su caso, ajustarlos a las nuevas realidades que viven México y el mundo.

Es necesario, en primer lugar, establecer con claridad las facultades de los órganos de ejecución de la política comercial y fijar los criterios para la determinación y modificación de las medidas de regulación y restricción al comercio exterior. Además, es conveniente que en la determinación de estas medidas se consideren los efectos directos e indirectos sobre las variables económicas relevantes, con el fin de evaluar la conveniencia de la medida para la sociedad en su conjunto.

En segundo lugar, la consolidación de la apertura requiere garantizar a los productores nacionales condiciones equitativas de competencia con el exterior. Para ello, es necesario perfeccionar el sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional.

En tercer lugar, el ajuste de los productores nacionales a la competencia externa requiere, en algunos casos, un período de transición para facilitar la reasignación de recursos en la economía. Por ello, es necesario, en esos casos, aplicar temporalmente medidas de salvaguarda, condicionadas al cumplimiento de programas de ajuste por parte de los productores nacionales.

(...)

Todos estos requerimientos hacen necesario contar con un marco amplio y comprensivo en materia de comercio exterior que incorpore, en un ordenamiento, los principales instrumentos que precisan la nueva realidad comercial del país y las perspectivas de la economía nacional.

(...)

Tanto la Ley como el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, adolecen de problemas procedimentales en lo relativo al equilibrio procesal y al derecho de audiencia, entre otros. Además, se establecen plazos poco realistas para los procedimientos, lo que ha dificultado la aplicación del sistema mexicano en la materia.

Por otro lado, el marco de la Ley vigente ha sido rebasado en algunos aspectos por la evolución jurídica internacional en materia comercial y ya no resulta plenamente congruente con el nuevo papel de México en el mundo, ni con su participación en el GATT y otros foros de negociación bilateral y multilateral. Por mencionar un ejemplo,

la Ley vigente no contempla en un cuerpo coherente los nuevos instrumentos normativos de comercio internacional en materia de prácticas desleales, solución de controversias, reglas de origen y barreras no arancelarias, entre otros, que constituyen elementos esenciales para la consolidación de la apertura y la promoción de la competitividad nacional.

(...)

Por todo lo anterior, es necesario establecer un marco normativo que consolide y brinde consistencia a la apertura comercial, otorgue mayor seguridad jurídica a los particulares y permita al país insertarse con ventajas en la transformación mundial.

La iniciativa de Ley de Comercio Exterior que someto a la consideración de este Congreso de la Unión, de aprobarse, establecería las facultades del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; regularía de manera integral y actualizaría los diversos instrumentos de comercio exterior, y conferiría garantías y seguridad jurídica a los agentes económicos, a través de reglas claras y procedimientos ágiles.

(...)

Si bien, la ley vigente recoge las normas sustantivas y de procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, éstas ya no responden al dinamismo y sofisticación de las operaciones comerciales, la evolución de las metodologías y técnicas empleadas por la autoridad responsable en las investigaciones administrativas, al incremento significativo de las solicitudes de la industria nacional y la calidad de las acusaciones y defensas de los importadores y exportadores. De ahí, la necesidad de renovar y completar la legislación vigente, con el propósito de que los productores nacionales cuenten con mecanismos oportunos de defensa legítima ante las prácticas desleales de comercio internacional.

(...)

De merecer la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, la ley que se propone, impediría la imposición de cuotas compensatorias y medidas de salvaguarda sin haber escuchado a las partes interesadas, con lo que se respeta la garantía de audiencia; asimismo podría considerar como las partes interesadas a los productores nacionales, importadores, exportadores extranjeros y a las personas morales extranjeras.

Igualmente, prevé la incorporación del derecho de los representantes legales y de las partes interesadas a conocer la información confidencial de las demás partes para la mejor defensa de sus intereses, con excepción de la información comercial reservada y de la información gubernamental confidencial. Se establecerían, asimismo, plazos razonables para las resoluciones de la autoridad y para la comparecencia de las partes interesadas.

(...)

Finalmente, se establecen los casos de procedencia del recurso de revocación y se incorporan reglas que permitirían aplicar los mecanismos de solución de controversias pactados en tratados o convenios internacionales suscritos por el gobierno mexicano.

De esta manera, además de aglutinar los temas más importantes en la materia, los nueve títulos de la iniciativa brindarían precisión conceptual, transparencia procesal y seguridad jurídica en torno al comercio exterior.

(...)

**DICTAMEN/ORIGEN
CÁMARA DE SENADORES
DICTAMEN
MÉXICO D.F., A 7 DE JULIO DE 1993**

A las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y Tercera Sección de la (sic) Estudios Legislativos que suscriben fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la INICIATIVA DE LEY DE COMERCIO EXTERIOR presentada al Congreso de la Unión por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Cámara de Senadores en funciones de Cámara de origen en el correspondiente proceso legislativo.

(...)

V. Las reformas introducidas por estas Comisiones Dictaminadoras.

(...)

16. Con el propósito de precisar las atribuciones de las distintas dependencias que intervienen en el comercio exterior y particularmente en el caso de los recursos interpuestos, se propone adicionar un último párrafo al Artículo 95 de la iniciativa, 94 de este dictamen, para quedar como sigue:

ARTICULO 94,- .

X.

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

17. Con el fin de permitir la intervención de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad que se promuevan ante una Sala Regional, se sugiere modificar el tercer párrafo del Artículo 96, ahora 95, de la iniciativa para quedar como sigue:

"ARTICULO 95.-

...

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación".

(...)

**PROCESOS LEGISLATIVOS
DISCUSIÓN/ORIGEN
CÁMARA DE SENADORES
DISCUSIÓN
MÉXICO D.F., A 8 DE JULIO DE 1993**

Se va a dar segunda lectura a un dictamen suscrito por las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Tercera Sección, relativo a la Ley de Comercio Exterior.

(...)

El ordenamiento jurídico que se propone, para un nuevo marco reglamentario tiene como objetivos claros:

(...)

Fortalecer el sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional.

Crear un sistema de defensa contra Importaciones masivas para protección de la industria nacional; tal como regular recursos de defensa de los particulares frente a los actos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de comercio.

**PROCESOS LEGISLATIVOS
DICTAMEN/REVISORA
CÁMARA DE DIPUTADOS
DICTAMEN
MÉXICO D.F., A 10 DE JULIO DE 1993**

Honorable Asamblea: a la Comisión de Comercio que suscribe, fue turnado el expediente que contiene la iniciativa de Ley de Comercio Exterior, enviada a la honorable Cámara de Senadores por el titular del Poder Ejecutivo Federal, así como el dictamen correspondiente de esa honorable Cámara de Senadores.

Esta Comisión está de acuerdo con el dictamen de la Cámara de origen sobre la iniciativa de Ley propuesta, que reemplazaría a la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.

Esta Comisión concuerda en el diagnóstico que señala que el marco jurídico actual en torno al comercio exterior ha quedado a la zaga del proceso de evolución del intercambio comercial internacional en México, así como del avance en las concepciones jurídicas internacionales en la materia. Por ello, coincide en la necesidad de contar con un nuevo ordenamiento jurídico del comercio exterior, que responda tanto a la transformación económica interna como a la nueva dimensión que ha adquirido nuestro país en la escena mundial.

Opina, igualmente, que el proyecto de Ley de Comercio Exterior contiene innovaciones y mejoras notables en relación a la actual Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, al sistematizar en un solo ordenamiento los principales temas en la materia y establecer reglas más claras y procedimientos más ágiles. Ello permitirá que el proyecto de Ley, en caso de merecer la aprobación de esta honorable

Asamblea, cumpla plenamente con sus objetivos de estimular la competitividad del país a través de la política comercial; defender adecuadamente a la planta productiva mexicana contra prácticas desleales de comercio internacional, así como responder a situaciones de emergencia; promover las exportaciones y, en general, brindar mayor certidumbre y seguridad jurídica a los agentes económicos.

(...)

Igualmente, coincidimos con el dictamen de la Cámara de origen en que el fortalecimiento del sistema mexicano como prácticas desleales y el establecimiento de una normatividad clara en materia de salvaguardas temporales, permitirá garantizar a la planta productiva mexicana condiciones de competencia leal, así como responder con atinencia a situaciones excepcionales que causen o amenacen causar daños graves al aparato productivo nacional.

En particular, las mejoras en materia de definición, transparencia procedimental, seguridad jurídica y plazos de respuesta del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional, permitirá responder adecuadamente a la magnitud y complejidad del intercambio internacional de México, así como al uso intensivo del sistema por parte de los productores nacionales.

(...)

Finalmente, esta Comisión opina que el apartado de infracciones, sanciones y recursos, permitirá garantizar adecuadamente los derechos que contempla la Ley, así como extender y respetar plenamente las garantías de equidad y seguridad jurídica.

**PROCESOS LEGISLATIVOS
DISCUSIÓN/REVISORA
CÁMARA DE DIPUTADOS
DISCUSIÓN
MÉXICO D.F., A 13 DE JULIO DE 1993**

Ante esta Presidencia se ha registrado la siguiente relación de diputados, que intervendrán en la discusión en lo general, del proyecto de Ley de Comercio Exterior.

(...)

Para fijar posición, tiene la palabra el diputado José Ramos González, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

El diputado José Ramos González:

(...)

Pero para consolidar el avance y afianzar el papel de la política comercial como un mecanismo para estimular la competitividad del país, no sólo es necesario revisar la operatividad de los instrumentos normativos vigentes y en su caso ajustarlos a las realidades.

Tampoco basta con que en esta nueva Ley se establezcan con claridad las facultades de los órganos de ejecución de la política comercial y los criterios para la determinación y modificación de las medidas de regulación y restricción al comercio exterior, como el control y la tipificación de prácticas desleales de comercio

internacional, posibilitando la aplicación de medidas de salvaguarda condicionadas al cumplimiento de programas de ajuste por parte de los productos nacionales.

Tampoco es suficiente que la Iniciativa de Ley de Comercio Exterior sustituya los ordenamientos jurídicos anteriores que controlaban al comercio exterior mexicano, como son: la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y la Ley Reglamentaria del párrafo II del artículo 131 constitucional.

Las prácticas comerciales, como todo proceso económico, siempre van adelante del marco normativo. Los flujos comerciales al exterior y la consolidación de las exportaciones de nuestro país para que sean permanentes deben de estar respaldadas en más de un marco jurídico, con un aparato productivo sano y fuerte.

(...)

La renovación de la legislación vigente tiene el propósito de que los productores nacionales cuenten con mecanismos oportunos de defensa legítima, ante las prácticas desleales del comercio internacional, por lo que se replantea el concepto de prácticas desleales para considerarlas como importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objetos de subvenciones en un país de origen o de procedencia. En el caso de discriminación de precios o prácticas dumping, se describen las opciones para la determinación del valor normal que se tomara en cuenta para la determinación del margen de discriminación.

(...)

Se desarrolló el concepto de salvaguarda y se fijan arreglos para determinar la imposición de estas cuando existen importaciones masivas que causen o amenacen causar daños serios a la producción nacional. Se impide la imposición de cuotas compensatorias y medidas de salvaguarda sin haber escuchado a las partes interesadas con las que se respeta la garantía de audiencia.

Todas estas medidas, a pesar de que se pretende proporcionar seguridad jurídica y flexibilizar el marco regulatorio del comercio exterior de nuestro país, olvidan incorporar al cuerpo de la iniciativa propuestas o medidas eficaces, eficientes y sobre todo expeditas que contrarresten las prácticas desleales de comercio en que incurre cualquier país o países con los que nuestro país entable relaciones comerciales.

En este sentido la iniciativa muestra clara desventaja en los procedimientos contra países que incurren en prácticas desleales y en la aplicación de medidas de salvaguarda ya que el procedimiento es sumamente largo: la Secretaría tendrá un plazo de 30 días para aceptar la solicitud y publicar en el Diario Oficial el inicio de la investigación; posteriormente, un plazo 30 días para que formulen su defensa; posteriormente la Secretaría tendrá un plazo máximo de 130 días para dictar la resolución preliminar y 260 días para dictar la resolución final.

Hasta entonces la Secofi en función del fallo, podrá imponer sanciones como cuota compensatoria definitiva o revocar la cuota compensatoria provisional. En este marco, las exportaciones mexicanas se seguirán enfrentando con serios obstáculos no sólo para imponer sanciones a prácticas desleales sino también para penetrar en los mercados internacionales.

(...)

A continuación tiene el uso de la palabra a favor, el diputado José Treviño Salinas, del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado José Treviño Salinas:

(...)

Los procesos de análisis para la determinación del dumping son sumamente extensos y minuciosos, por lo que requieren de tiempo. Durante tales investigaciones, es necesario conjugar la urgencia de una resolución con el acopio de la información indispensable para obtener un veredicto justo.

La nueva Ley es congruente con normas internacionales y con nuestras propias disposiciones constitucionales, ya que al determinar los procedimientos relativos al inicio de una investigación, al acceso de la información no confidencial y, sobre todo, a la información confidencial y a las visitas de verificación y las notificaciones, la Ley establece además plazos razonables para las comparecencias de las partes y para las resoluciones de la autoridad, sin que ello signifique una falta de protección para la producción nacional, ya que el tiempo que transcurre entre la presentación de la denuncia por prácticas desleales y el momento en que se imponen las cuotas compensatorias, puede ser determinante para la supervivencia de un sector de la economía.

Se han establecido plazos razonables y realistas, conforme a la experiencia administrativa en México y en otros países. Así, se considera que no deben transcurrir más de 130 días hábiles entre el inicio de una investigación y la fecha en que la autoridad dicte una resolución provisional. Y no debe haber un plazo mayor de 260 días para que se emita la resolución final. Estos tiempos son casi estándares a nivel internacional y nosotros los hemos necesitado cuando hemos sido demandados en el exterior.

Para proteger a los consumidores y evitar la publicación de resoluciones sustentadas en una investigación que no reúna los requerimientos mínimos, es necesario que la Ley no permita que se impongan cuotas compensatorias provisionales, sin que hayan transcurrido por lo menos 45 días hábiles.

(...)

La fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, votará a favor del presente dictamen, porque el apoyo a la Ley de Comercio Exterior, garantiza competitividad a nuestra industria, porque con este apoyo, se introducen normas que finalmente alcanzan reciprocidad, asimetría, con la de nuestros comerciales y porque con el apoyo a esta Ley, se instrumenta la capacidad y se facilita la rapidez con que las autoridades mexicanas deberán reaccionar para eliminar el daño o la amenaza de daño de las prácticas desleales.

(...)

Aprobado en lo general y en lo particular por 349 votos.

Aprobada en lo general y en lo particular, la Ley de Comercio Exterior.

El secretario Luis Moreno Bustamante:

Pasa al Ejecutivo, para los efectos constitucionales.

Resulta evidente que de ambos procesos legislativos el congresista no analizó a fondo la regulación que tuviera el Recurso de Revocación en lo concerniente a su agotamiento optativo u obligatorio antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso del proceso legislativo de la Ley Aduanera observamos que se limita a señalar que resulta optativo para establecer medios de defensa más expeditos para el contribuyente ante las resoluciones definitivas de la autoridad y, en aras de la seguridad jurídica, facilita la defensa del contribuyente ante dichas resoluciones.

Por lo que hace al proceso legislativo de la Ley de Comercio Exterior, en ningún momento se hace análisis alguno de su agotamiento obligatorio, circunscribiéndose a señalar que con el fin de permitir la intervención de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad que se promuevan ante una Sala Regional, 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 dicha Sala mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación.

De tal manera que consideramos vagas e insuficientes las críticas y el estudio de los legisladores que hacen al respecto, resumiendo de manera general que ambas leyes son necesarias para regular y sentar las bases que consoliden el comercio exterior, así como para otorgar mayor seguridad jurídica a los particulares y combatir las prácticas ilícitas de comercio internacional.

Todas las medidas propuestas en ambas iniciativas, a pesar que pretendían proporcionar seguridad jurídica, flexibilizar, renovar y complementar el marco regulatorio del comercio exterior de nuestro país, no resultaron eficaces y eficientes para contrarrestar los problemas procedimentales que existen hasta la actualidad.

En el caso de la Ley de Comercio Exterior claramente se señala que el objetivo central de la iniciativa “es establecer, a nivel federal, un marco normativo que consolide y encauce el papel del comercio exterior en México, promueva la competitividad del país a través de la política comercial y brinde confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el intercambio internacional”; sin embargo, concluimos que lo anterior no se ha logrado ya que pasaron por alto la repercusión que tendría el tener por obligatorio el agotamiento del recurso, cuestión que debió analizarse minuciosamente para realmente cumplir con todos los objetivos planteados, ello en virtud de las siguientes razones:

Retomando lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, en el Recurso de Revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo por su parte, en el artículo 40, señala que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones.

De lo anterior se desprende que si se interpone el Recurso de Revocación en sede administrativa y se pretende ofrecer una prueba testimonial, la cual podría resultar la prueba idónea para convencer a la autoridad el dejar sin efectos la resolución impugnada, se desecharía en virtud de que no es admisible.

Por el contrario, si el asunto dependiera de dicha prueba testimonial se acudiría directamente al juicio contencioso administrativo en virtud de que existe la certeza de la admisibilidad de la prueba.

Sin embargo, no debemos omitir señalar lo que sucede con el principio de litis cerrada, principio que, si bien es cierto fue reemplazado por el de litis abierta, aporta una trascendencia relevante para esta investigación.

Para demostrar lo anterior, es menester señalar que a partir del 1° de enero de 1996 se reformaron algunos artículos del Título VI “Del Juicio Contencioso Administrativo”, del Código Fiscal de la Federación, estableciéndose por primera vez el principio de litis abierta, dejando atrás la aplicación de la litis cerrada que prevalecía en el juicio contencioso administrativo. Recordemos que con la litis cerrada únicamente se podían hacer valer conceptos de impugnación tendientes a controvertir la resolución recaída a un recurso, sin que existiera posibilidad de expresar agravios nuevos en contra del acto primigenio.

Ahora bien, la citada reforma le permitió al actor de un juicio contencioso controvertir de manera simultánea tanto la resolución derivada del recurso en sede administrativa como el acto impugnado por medio de éste, concediéndole la oportunidad de introducir conceptos de impugnación no planteados en el citado recurso, en la medida en que le continuara causando alguna afectación.

Derivado de lo anterior, los Tribunales comenzaron a resolver asuntos en los cuales se planteaba el principio de litis abierta, por lo que en ejercicio de su función jurisdiccional, iniciaron la tarea de interpretar los artículos 197, último párrafo, y 237, cuarto párrafo del Código Fiscal de la Federación, emitiendo diversas tesis donde se analizaba y determinaba el alcance del principio de litis abierta, situación que incluso generó criterios contradictorios entre sí.

No fue sino hasta diciembre de 2001 que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicó en el Semanario Judicial de la Federación la tesis de jurisprudencia **2a./J. 69/2001**. En la jurisprudencia referida, y de una interpretación armónica con lo dispuesto en los artículos 197 y 237 del Código Fiscal, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, la Segunda Sala determinó que en el supuesto de que se interpusiera algún recurso y en la resolución recaída a éste no fuera satisfecho el interés del recurrente, podría ahora, mediante el juicio contencioso, expresar conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad del oficio impugnado en sede administrativa, aún cuando éstos no hayan sido

planteados en el Recurso de Revocación, pudiendo además aportar pruebas para acreditar su acción, incluso cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo, mismas que debían ser admitidas y valoradas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al momento de dictar sentencia.

Bajo tales consideraciones, la Segunda Sala aclaró los alcances del principio de litis abierta en el juicio contencioso administrativo, sin que existiera mayor discusión de la figura en aquel momento, por constituirse la jurisprudencia 2a./J. 69/2001, obligatoria para todos los Tribunales.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de diciembre de 2005, se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que entró en vigor un mes posterior a su publicación.

Adicionalmente, a partir del 1 de enero de 2006, se derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación, es decir, los artículos 197 a 263.

En esa tesitura, tanto los Tribunales Colegiados de Circuito como las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aplicando e interpretando la jurisprudencia 2a./J. 69/2001, emitieron diversos criterios. En éstos se definió, por una parte, el alcance del principio de litis abierta, y por otra, la obligatoriedad o no, de valorar pruebas en el juicio contencioso administrativo, aun en el supuesto de que no se hubieran puesto a consideración de las autoridades administrativas.

Derivado precisamente del ejercicio de la función jurisdiccional, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, emitieron criterios discrepantes entre sí, dando nacimiento a la contradicción de tesis **582/2012**.

Al respecto, en sesión de fecha 13 de marzo de 2013, la Segunda Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis señalada, cuyo objetivo era dilucidar si la figura de la litis abierta contemplada en el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, implicaba o no una nueva oportunidad para ofrecer en el juicio contencioso administrativo federal pruebas que no fueron aportadas en el procedimiento administrativo de origen.

Los criterios divergentes obtenidos por los Tribunales Colegiados que dieron origen a la contradicción de tesis **582/2012**, reseñados de manera breve fueron los siguientes:

El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región sostuvo que bajo el principio de litis abierta, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encontraba obligado a analizar los medios de prueba ofrecidos en el escrito de demanda, en cumplimiento al contenido del segundo párrafo del artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Dentro de su sentencia, el citado Tribunal Colegiado estableció que la posibilidad de probar nuevamente en el juicio de contencioso administrativo se justifica en tanto que la autoridad administrativa (acto originalmente cuestionado o resolución al recurso) actúa siempre en función de un mecanismo de control, sin que con ello se configure una contienda jurídica entre partes.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito determinó que el actor no podía, con base en el principio de litis abierta, pretender que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa analice pruebas que no se aportaron oportunamente en el procedimiento administrativo, por lo que se resolvió que no se podía otorgar una nueva oportunidad al actor para demostrar situaciones respecto de las cuales la Ley establece el momento y la forma

en que debieron quedar probadas o subsanadas las observaciones dentro de un procedimiento previo al juicio contencioso.

En ese sentido, mediante la resolución dictada, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó delimitar el alcance del principio de litis abierta en materia probatoria, aclarando que tal principio no es absoluto y, por tanto, que no implica la oportunidad de exhibir en el juicio contencioso administrativo aquellos medios de prueba que conforme a la Ley se debieron haber exhibido en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo, a fin de desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa.

Época: Décima Época
Registro: 2004012
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 73/2013 (10a.)
Página: 917

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO [MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 69/2001 (*)].

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia referida, al considerar que el principio de litis abierta derivado del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cobra aplicación únicamente cuando la resolución dictada en un procedimiento administrativo se impugna a través del recurso administrativo procedente, antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso, pero tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, estando en posibilidad legal de hacerlo. De haber sido esa la intención del legislador, así lo habría señalado expresamente, como lo hizo tratándose del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en el que, por excepción,

se concede al contribuyente el derecho de ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no exhibió ante la autoridad fiscalizadora, para procurar la solución de las controversias fiscales en sede administrativa con la mayor celeridad posible y evitar su impugnación en sede jurisdiccional, esto porque la autoridad administrativa puede ejercer cualquiera de las acciones inherentes a sus facultades de comprobación y supervisión, como lo es, entre otras, solicitar información a terceros para compulsarla con la proporcionada por el recurrente o revisar los dictámenes emitidos por los contadores públicos autorizados, lo que supone contar con la competencia legal necesaria y los elementos humanos y materiales que son propios de la administración pública. Por tanto, tal prerrogativa no puede entenderse extendida al juicio contencioso administrativo, pues no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo, estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación. Estimar lo contrario significaría sostener que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede sustituirse en las facultades propias de la autoridad fiscal y declarar la nulidad de sus actos por causas atribuibles al particular.

Contradicción de tesis 528/2012. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 13 de marzo de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis de jurisprudencia 73/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de abril de dos mil trece.

En ilación de ideas, el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que contempla el principio de litis abierta que rige en el juicio contencioso administrativo federal, señala textualmente lo siguiente:

1.

(...)

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Como se puede apreciar, el principio de litis abierta cobra relevancia en aquellos casos en los cuales, previo al juicio, se agotó el recurso administrativo correspondiente, pues permite impugnar de manera simultánea tanto la resolución recaída al recurso, como la originalmente recurrida, estableciendo la posibilidad de hacer valer argumentos nuevos o no planteados en el recurso previamente interpuesto. Sin embargo, en lo referente a los medios probatorios no cobra valor, ya que las partes no se encuentran en posibilidad de ofrecer aquellas pruebas que no se aportaron en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo correspondiente, a fin de desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, de tal modo que el juicio contencioso administrativo únicamente podrá ser integrado con las pruebas que fueron aportadas en la instancia administrativa.

Cabe señalar que la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley que dio origen al principio de litis abierta en el ya derogado artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, actualmente artículo 1° de la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo, se estableció lo siguiente:

Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal. Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el tribunal fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

Como se puede apreciar, de la exposición de motivos de la reforma que dio origen a la figura de la litis abierta se desprende que el legislador se percató que los recursos administrativos resultan complicados para los particulares, ello por dos razones: están dotados de muchos formalismos, y los particulares en muchas ocasiones no cuentan con el asesoramiento legal adecuado para tramitar tales recursos, lo cual tiene por consecuencia que en los mismos se hagan valer agravios que resultan insuficientes para lograr sus pretensiones.

Derivado de lo anterior, el legislador consideró conveniente instaurar el principio de litis abierta en los juicios contenciosos administrativos federales, a fin de que los particulares se encontraran en posibilidad de hacer valer conceptos de impugnación que no fueron planteados en el recurso correspondiente.

Así, de lo señalado tanto por el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo como por su exposición de motivos, se desprende que el objeto de la litis abierta radica en que los particulares cuenten con mejores elementos que en los recursos administrativos que les permitan ejercer una adecuada defensa en contra de las resoluciones administrativas.

Sin embargo, para lo que concierne a esta investigación, al no ser admisible la prueba testimonial en la instancia administrativa tampoco lo sería en el juicio contencioso administrativo en virtud de lo pronunciado con la litis cerrada, toda vez que se limita el derecho del particular de ofrecer nuevas pruebas en el juicio si no se ofrecieron en el procedimiento de origen, dejando en absoluto estado de indefensión al particular afectado, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa, una clara denegación de justicia para quien pretenda hacer valer su impugnación con apoyo en dicho medio probatorio, por lo que la garantía de acceso a la justicia que implica que ninguna controversia quede sin materia es violentado.

Es importante especificar lo ya señalado párrafos atrás, respecto de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había emitido la jurisprudencia número 2a./J.69/2001, cuyo rubro señalaba: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS PRUEBAS DEBEN ADMITIRSE EN EL JUICIO Y VALORARSE EN LA SENTENCIA, AUN CUANDO NO SE HUBIERAN OFRECIDO EN EL PROCEDIMIENTO.

Esa jurisprudencia establecía que en aquellos casos en que se hubiera interpuesto algún recurso, y en la resolución que a él recayera no se hubiera

satisfecho el interés del recurrente, se debía entender que en el juicio de nulidad correspondiente también se controvertía la resolución materia del recurso en la parte que continuaba afectando al particular y en consecuencia, el actor se encontraba facultado para expresar los conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad de aquella, aun cuando éstos no hubieran sido planteados en la instancia administrativa.

En ese sentido, para acreditar su acción, el actor podía aportar las pruebas conducentes y la Sala respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encontraba obligada a admitirlas, aun cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo previo al juicio.

No obstante lo señalado por esa jurisprudencia, al resolver la contradicción de tesis que constituye el objeto de este trabajo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió apartarse de ese criterio para delimitar el principio de litis abierta en los términos descritos.

La Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió que el principio de litis abierta contemplado en el artículo 1° citado, se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso correspondiente, pero que tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en el juicio los medios de prueba que conforme a la Ley debió presentar en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo respectivo, a fin de desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, estando en posibilidad legal de hacerlo.

Para efectos de lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó en consideración lo siguiente:

Señaló que teniendo en cuenta que, por regla general, los recursos administrativos son de litis cerrada, esto es, que en los mismos no es posible analizar los alegatos, manifestaciones, ni medios de prueba que no fueron ofrecidos

ni presentados en el procedimiento de origen, por mayoría de razón resulta claro que tales pruebas tampoco pueden ser ofrecidas, ni analizadas en el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni aun tratándose de resoluciones que se impugnen directamente ante ese órgano jurisdiccional, sin haber sido objeto de Recurso de Revocación o Revisión.

Cabe señalar que para efecto de formular la regla general, la Segunda Sala se limitó a analizar el recurso de revisión previsto en el artículo 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el cual se precisa que no se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

Asimismo, la Segunda Sala señaló que el hecho de que el Recurso de Revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación permita ofrecer y exhibir pruebas no ofrecidas y exhibidas durante el procedimiento administrativo correspondiente, únicamente constituye una excepción a la regla general, cuyo objetivo es procurar que las controversias entre el fisco y los contribuyentes se solucionen por la propia autoridad hacendaria en sede administrativa con la mayor celeridad posible, sin que ello signifique que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentre en posibilidad de admitir y analizar pruebas que no fueron ofrecidas en el procedimiento administrativo correspondiente.

Derivado del criterio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte, basado únicamente en la interpretación de ciertas normas, ¿no se deja acaso a los gobernados en incertidumbre ante la imposibilidad de que sean valoradas las pruebas por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando éstas no hayan sido previamente exhibidas en la etapa administrativa o en el Recurso de Revocación? Incluso, tal situación, ¿no podría resultar contraria al derecho humano de tutela judicial efectiva consagrado por nuestra Constitución Federal?

Si bien es cierto que esta investigación no pretende un análisis de la correcta o incorrecta interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia, lo cierto es que se limita el derecho de defensa de los particulares al disfrazar la litis abierta como cerrada, ya que a final se trata de la misma causal probatoria, no especificando el por qué resulta improcedente ofrecer pruebas en el juicio cuando en la resolución de origen no se hicieron valer.

En relación como el tema de estudio y apoyo a lo anterior, no es óbice de aquello lo señalado en la tesis **VI-TA-1aS-43** que reza:

LITIS ABIERTA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SUS IMPLICACIONES CON RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE ORIGEN PREVISTO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.- El principio de litis abierta contenido en el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo permite que en el juicio aludido se hagan valer conceptos de nulidad novedosos y se ofrezcan pruebas distintas a los expuestos en el recurso interpuesto en sede administrativa, pero con relación a los argumentos y pruebas que fueron objeto de análisis en esa vía, sin que su eficacia constituya una nueva oportunidad para que el particular demuestre lo que debió demostrar en el procedimiento administrativo del que deriva la resolución primigenia. Por lo tanto, es improcedente que en el juicio el demandante exhiba pruebas con la pretensión de acreditar el origen de bienes respecto de los cuales se le practicó alguno de los procedimientos de verificación de origen previstos en el artículo 506 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como la validez de los certificados de origen que expidió en su carácter de exportador o productor de esos bienes, si en tales procedimientos no exhibió la información y la documentación que le fue requerida para tal efecto, toda vez que aquel principio no implica la posibilidad de demostrar situaciones respecto de las cuales la ley o, en su caso, un tratado comercial, establecen expresamente, dentro del procedimiento administrativo inicial, la forma y plazos para ello, pues si se diera a ese principio un alcance así y se consideraran ilegales tanto la resolución impugnada como la originalmente recurrida, porque la autoridad no analizó documentos que no tuvo a su alcance, debido a que el demandante no los exhibió en el procedimiento de verificación de origen, a pesar de que le fueron solicitados en dos ocasiones, sería tanto como permitir la inclusión en el juicio de hechos y elementos distintos a los originalmente considerados en el procedimiento del que deriva la resolución recurrida, y establecer una causal de ilegalidad por motivos no imputables a la autoridad, sino al propio particular, ante su omisión de presentar a la autoridad, dentro de los plazos estatuidos, la información y documentación suficiente para acreditar el origen de los bienes verificados, o bien, hacer valer agravios novedosos no planteados en el recurso respecto del mencionado procedimiento, en lugar de señalar que en el juicio puede acreditar el origen de los bienes verifica

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 31409/09-17-02-2/2616/10-S1-01-03.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 26 de mayo de 2011, por mayoría de 3 votos a

favor, 1 voto con los puntos resolutiveos y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. Andrés López Lara.

(Tesis aprobada en sesión de 23 de junio de 2011)

Así como lo sustentado en la tesis **VII-P-2aS-394**, cuya transcripción es del siguiente tenor:

ORIGEN DE LOS BIENES IMPORTADOS A MÉXICO. ES POSIBLE QUE EL EXPORTADOR O PRODUCTOR LO DEMUESTRE EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN, A PESAR DE QUE NO LO HAYA HECHO EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN LLEVADO A CABO CON ANTERIORIDAD.-

En los artículos 122, fracción III, 123, fracción IV, 130 y 132, del Código Fiscal de la Federación, se establece que el escrito de interposición del recurso deberá señalar las pruebas que se ofrezcan, mismas que deberán acompañarse incluso con posterioridad, debiendo admitirse toda clase de ellas, con algunas excepciones; de igual manera se regula la forma en que habrán de valorarse las pruebas y la necesidad de que sea congruente la resolución que recaiga al recurso, así como de que se encuentre debidamente fundada y motivada. En ese sentido, no se prohíbe el ofrecimiento y valoración de pruebas que no hayan sido aportadas en el procedimiento del que derive la resolución recurrida, lo cual se justifica considerando que el recurso administrativo, si bien se origina por una controversia entre la administración y el administrado, no deja de ser un medio de defensa al alcance de este, que conlleva el derecho a la prueba tutelado por el artículo 14 constitucional. Así, aunque el órgano de la administración pública actúa como autoridad, ejerciendo imperio, tiene la obligación de revisar si sus decisiones se encuentran ajustadas a derecho, sin encontrarse constreñido a analizar la litis partiendo de los hechos tal y como fueron apreciados por la emisora de la resolución recurrida. Este criterio no riñe con lo dispuesto por el artículo 506 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y por la regla 54 de carácter general relativa a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de ese instrumento internacional, pues tales preceptos se refieren al resultado que necesariamente debe tener el procedimiento de verificación de origen en función de lo en él aportado, pero no prohíben que el exportador o productor pueda probar el origen de los bienes con posterioridad, a través de la interposición de medios de defensa en contra de la resolución que determine la negativa del trato arancelario preferencial y la invalidez de los certificados de origen respectivos, y más aun, el artículo 1805 del citado Tratado, prevé no sólo la impugnación de las resoluciones, sino su revisión, lo cual lleva implícita la posibilidad de que la autoridad analice si sus determinaciones están o no ajustadas a la realidad de los hechos.

De lo anterior se colige que, respecto de la primer tesis, es improcedente que en el juicio el demandante exhiba pruebas con la pretensión de acreditar el origen de bienes respecto de los cuales se le practicó alguno de los procedimientos de verificación de origen, esto es, se encuentra en imposibilidad de ofrecer pruebas

relacionadas con el procedimiento de origen y, respecto de la segunda, se hace valer a plenitud la litis abierta tratándose de medios probatorios ya que no se prohíbe el ofrecimiento y valoración de pruebas que no hayan sido aportadas en el procedimiento del que derive la resolución recurrida.

De tal suerte que reiteramos que la interpretación que se le da al principio de litis abierta es igual o casi similar al de la litis cerrada, al no permitir al particular el ofrecer nuevas pruebas en el juicio contencioso y, si a ello agregamos lo que sucede con la prueba testimonial, único medio probatorio inadmisibles en el Recurso de Revocación el cual resulta de agotamiento obligatorio para poder acudir a la instancia jurisdiccional, no hay lugar a dudas que el particular simplemente se encuentra en total indefensión, derivado de lagunas interpretativas tanto de preceptos en Ley como de criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Incluso, se podría estimar que dicha restricción legal podría ser considerada por los tribunales federales como violatoria de la garantía de audiencia y defensa consagrada en el artículo 14 constitucional.

Ahora bien, como un apoyo más a esta investigación, transcribimos el criterio jurisprudencial 174111. 2a./J. 154/2006, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 333, que reza:

CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS AL LIQUIDAR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. SU IMPUGNACIÓN SE RIGE POR LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE COMO OPTATIVO EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La Ley de Comercio Exterior faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), para establecer medidas que regulen o restrinjan la entrada, circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional, cuando resulte positiva la investigación efectuada sobre el posible perjuicio económico, productivo, de distribución, comercio o consumo que pueden generar por las prácticas desleales de comercio internacional, básicamente por discriminación de

precios o de subvención en su país de origen; asimismo, la facultad para establecer cuotas compensatorias que permitan un equilibrio entre los precios de los productos generados en el país y los importados a menor precio, con lo cual se tiende a evitar el perjuicio o daño a la economía nacional y al consumidor. Al respecto, **cuando las autoridades aduaneras, conforme a la Ley Aduanera, al comprobar, determinar y liquidar impuestos al comercio exterior y sus accesorios, también cobren las cuotas compensatorias, no son aplicables los artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior que establecen como forzoso el agotamiento del recurso de revocación para impugnarlas, sino que constituyendo ya un crédito fiscal por omisión o diferencias en el pago de cuotas compensatorias y sus accesorios, el medio de impugnación procedente es el recurso de revocación previsto en el artículo 203 de la Ley Aduanera, que remite a los artículos 117, fracción I, inciso c), 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, cuyo agotamiento es optativo previamente a la promoción del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual se cumple con el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Contradicción de tesis 118/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de septiembre de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Juan Díaz Romero; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Tesis de jurisprudencia 154/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de octubre de dos mil seis.

La citada contradicción de tesis **118/2006-SS**, en las partes relevantes para esta investigación, señala lo siguiente:

Número de registro: 19817
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: Tomo XXIV, Noviembre de 2006
Página: 526
MINISTRO PONENTE: JUAN DÍAZ ROMERO.
SECRETARIA: SILVIA ELIZABETH MORALES QUEZADA.
CONSIDERANDO:

(...)

TERCERO. El Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión fiscal número RF. 152/2006 sostuvo en la parte que interesa, lo siguiente:

"SÉPTIMO. (...) para una mejor comprensión de este asunto, resulta necesario precisar que la empresa actora en el juicio natural, Coppel, Sociedad Anónima de Capital Variable, demandó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

la nulidad de la resolución (...) emitida por la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la cual determinó un crédito fiscal en contra de la referida empresa, respecto de diversas operaciones de comercio exterior (...) por concepto de cuota compensatoria omitida actualizada, impuesto al valor agregado omitido actualizado, y multas, por los pedimentos números (...).

La Quinta Sala Regional Metropolitana una vez tramitado el procedimiento dictó sentencia en la que declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, con el argumento de que la autoridad demandada había omitido resolver la situación de la empresa actora en el procedimiento administrativo en materia aduanera que instauró en su contra, dentro del plazo de cuatro meses a que se refiere el artículo 152 de la Ley Aduanera.

Ahora bien, en el primer agravio la autoridad recurrente alega que (...) los anteriores argumentos son fundados porque no obstante que la autoridad demandada en su oficio de contestación a la demanda, no hubiese hecho valer la causal de improcedencia que ahora aduce la autoridad recurrente, lo cierto es que en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, la Sala Fiscal estaba obligada a analizar de oficio, la procedencia del juicio, pues en el caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del citado precepto legal. Dicho artículo establece la regla general consistente en la obligación de los interesados de acatar el principio de definitividad del acto reclamado, esto es, que debe agotar previamente al juicio de nulidad el recurso ordinario, conforme a la ley ordinaria que rija en el caso; sin embargo, dicha regla tiene una excepción que el juicio de nulidad no resulta improcedente cuando el recurso sea optativo para el interesado.

(...) el Código Fiscal de la Federación prevé la procedencia del recurso de revocación contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales que dicten las autoridades aduaneras, recurso cuya interposición será optativa; y en el presente caso, si bien la resolución impugnada fue emitida por una autoridad aduanera, también lo es que en dicha resolución la autoridad determinó un crédito fiscal a la empresa actora, por omisión total del pago de las cuotas compensatorias a que se encontraban sujetas las mercancías introducidas al territorio nacional (...) lo anterior, en virtud de no haber acreditado conforme a las disposiciones legales aplicables en materia de certificación de origen, que la mercancía importada mediante los pedimentos referidos era originaria de un país distinto a aquel que las exportó en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, en términos de lo dispuesto por la Ley de Comercio Exterior.

(...) Bajo ese contexto es dable considerar que la Ley de Comercio Exterior establece la procedencia del recurso de revocación en contra de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen en específico y sólo remite para la tramitación y resolución de dicho recurso al Código Fiscal de la Federación que regula el recurso de revocación contra las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras en forma general; por tanto, se concluye que en este caso, el ordenamiento aplicable para la procedencia del recurso lo es la Ley de Comercio Exterior. Por tanto, la parte actora necesariamente debió impugnarla a través del recurso de revocación, previamente a la promoción del juicio de nulidad.

(...) ello en atención al principio de derecho que dice que tratándose de leyes de igual jerarquía, como sucede en el caso, en que tanto la Ley de Comercio Exterior como el Código Fiscal de la Federación, son ordenamientos federales ordinarios, la norma especial tiene preferencia en su aplicación a la ley general".

CUARTO. Por su parte, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo número DA. 161/2005 básicamente consideró:

"SEXTO. (...) la parte actora en el juicio natural Gigante, Sociedad Anónima de Capital Variable, demandó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la resolución (...) emitida por la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, del Servicio de Administración Tributaria, en la que se le determinó un crédito fiscal a cargo de la actora (...) integrado por cuota compensatoria, recargos y multas.

Seguido en sus trámites el juicio de nulidad en comento, culminó con la sentencia en la que la Novena Sala Regional Metropolitana determinó sobreseer en el juicio, por considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación pues estimó que en la resolución impugnada se había liquidado un crédito fiscal a cargo de la actora derivado de la determinación y aplicación de cuotas compensatorias, razón por la que concluyó que la actora debió agotar el recurso de revocación establecido en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

(...) En esas condiciones, es patente la ambigüedad legislativa que existe para impugnar la resolución a que se ha hecho referencia, al establecerse por una parte, en la Ley de Comercio Exterior, la obligatoriedad de agotar el recurso administrativo de revocación, cuando el Código Fiscal de la Federación, prevé su optatividad, lo que sin duda genera incertidumbre jurídica al gobernado y lo imposibilita a ejercer el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia. Por tanto, ante la ambigüedad manifiesta en la procedencia de las instancias de justicia provistas tanto en la Ley de Comercio Exterior como en el Código Fiscal de la Federación, en la inteligencia de que la primera legislación prevé la obligatoriedad de agotar el recurso de revocación mientras que la segunda dispone su optatividad, debe oírse al gobernado en la que eligió, que en el caso fue, precisamente, la promoción del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues sólo de esa manera la hoy quejosa podrá ejercer el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones que dedujo, en tanto que la protección del orden constitucional y legal, como se ha dicho, es más valiosa, para la conservación del Estado de derecho, que los tecnicismos legales que pueden resolver cuestiones ambiguas de procedencia, en forma ambivalente.

(...) en la especie, es esencialmente fundado y suficiente para conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, el primer concepto de violación toda vez que ante la ambigüedad legislativa que representa interponer el recurso de revocación en sede administrativa o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de resoluciones dictadas por autoridades aduaneras que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, no debe estimarse necesaria la interposición de la revocación previo a la

promoción del juicio fiscal, a fin de no privar del derecho de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los afectados por aquéllas, por razones atribuibles a la ambigüedad de la ley y no a su negligencia inexcusable. En las relatadas condiciones, es patente la violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales”.

Ahora bien, lo que destacamos de los argumentos sostenidos por los Tribunales Colegiados señalados y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta del siguiente tenor:

Que sobre los orígenes, límites y alcances del artículo 17 constitucional, se ha pronunciado ya el Tribunal Pleno de ésta última en la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2001, que a continuación se inserta: ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.

La ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia transcrita, en la parte que interesa, puntualizó lo siguiente:

“Ahora bien, para precisar el alcance del precepto constitucional en comento resulta conveniente tomar en cuenta su texto original, aprobado por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, así como los motivos que sustentaron la reforma realizada al mismo, cuyo texto actual se encuentra vigente desde el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete. El referido precepto disponía originalmente:

Artículo 17. Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma y ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley y su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

De la comparación literal del texto original con el vigente se advierte que el Poder Revisor de la Constitución, mediante la reforma de mil novecientos ochenta y siete, precisó el derecho fundamental de los gobernados a tener un acceso efectivo a la justicia, a la vez que acotó la potestad del legislador en tanto que limitó la regulación respectiva a que la misma permitiera la emisión pronta, completa e imparcial de las resoluciones jurisdiccionales.

Inclusive, para arribar a una conclusión sobre la finalidad que tuvo el Poder Revisor de la Constitución al reformar el precepto en comento, a continuación se reproduce,

en la parte conducente, la exposición de motivos de la que derivó la respectiva reforma constitucional (se transcribe):

Ante tales elementos, resulta inconcuso que en el actual artículo 17 constitucional se garantiza a favor de los gobernados, entre otros derechos fundamentales, el del acceso efectivo a la justicia (...) si bien se deja en manos del legislador el fijar los plazos y términos con base en los cuales se desarrollará la actividad jurisdiccional, debe estimarse que tal regulación puede limitar esa prerrogativa fundamental siempre y cuando no establezca obstáculos o presupuestos procesales que no encuentren justificación constitucional, como sucede cuando se desconoce la naturaleza jurídica del vínculo del que emanan los derechos cuya tutela se solicita, tornándolos nugatorios. Así es, como todo derecho fundamental, el acceso efectivo a la justicia que administran los tribunales del Estado no es absoluto, por lo que su ejercicio debe someterse a cauces que al limitarlo justificadamente posibiliten su prestación adecuada, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan.

(...) la potestad que se otorga al legislador ordinario en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, no es ilimitada sino que se encuentra sujeta a cumplir con la finalidad que llevó al Poder Revisor de la Constitución a precisar el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia y, por ende, al no establecer requisitos o presupuestos que sin justificación constitucional impidan el pleno ejercicio de ese derecho o que al no atender a la naturaleza de la prerrogativa cuya tutela se pide, su cumplimiento pueda implicar su pérdida o grave menoscabo.

(...) debido a que la administración de justicia debe prestarse en forma pronta y completa, y a que los gobernados deben tener un efectivo acceso a la justicia, **para determinar si la obligación de agotar una instancia antes de acudir ante un órgano jurisdiccional es violatoria del artículo 17 constitucional, debe tomarse en cuenta la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual surge el derecho que se pretende hacer valer, con el fin de verificar si existe algún motivo constitucional que justifique el establecimiento de ese obstáculo. Además, debe analizarse si la regulación de la instancia o recurso de agotamiento obligatorio respeta la índole de la prestación correspondiente, o por el contrario para su resolución fija al gobernado mayores requisitos de los que deben cumplirse ante el respectivo tribunal, erigiéndose en un presupuesto desproporcionado, que impide al gobernado ejercer cabalmente su derecho fundamental de acceso a la justicia.**

Es decir, partiendo del análisis de la naturaleza del vínculo jurídico del que deriva la pretensión cuya tutela se busca, será posible concluir si constitucionalmente existe algún motivo que justifique el establecimiento de instancias previas que deban agotarse como condición para obtener ante un tribunal constitucionalmente establecido una resolución sobre el fondo de lo pedido.

Igualmente, debe tomarse en cuenta si la regulación de la instancia cuyo agotamiento se obliga atiende a la naturaleza de la prerrogativa cuya tutela se pretende, sin establecer mayores requisitos o presupuestos procesales que los que la respectiva ley establece para obtener una resolución sobre el fondo de lo pedido ante el correspondiente órgano jurisdiccional, pues, de ser así, la

instancia de agotamiento obligatorio se tornaría en un auténtico obstáculo al derecho al acceso efectivo a la justicia, circunstancia que excede los límites a los que se encuentra sujeta la normatividad que en términos de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, constitucional, corresponde emitir al legislador ordinario."

Que en relación con las limitantes o condiciones para obtener una resolución jurisdiccional sobre el fondo de lo pedido, en ocasiones el legislador ha estimado conveniente condicionar tal derecho al agotamiento previo de una instancia o recurso, principalmente cuando en la relación jurídica que subyace a la litis planteada participa una autoridad administrativa.

Que el mandato contenido en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial; en cuyo cumplimiento deben concurrir, por una parte, el legislador al establecer normas adecuadas para esos propósitos y, por otra, toda autoridad que realice actos materialmente jurisdiccionales; es decir, todos aquellos órganos del Estado que, formando o no parte del Poder Judicial, tienen encomendada la tarea de resolver controversias, diciendo el derecho entre las partes.

Que si los recursos administrativos han sido diseñados para garantizar a los administrados la legalidad de los actos de autoridad que los afectan, con el objeto de obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr la reforma o anulación del acto lesivo, a fin de defender sus derechos, en acatamiento a la garantía de acceso efectivo a la justicia que consagra el artículo 17 constitucional, es inconcuso que no debe existir ambigüedad en la legislación que los reglamenta para combatir el acto administrativo, pues ello equivaldría a establecer un obstáculo que torna nugatoria la defensa jurisdiccional del particular que le impide el pleno ejercicio de ese derecho fundamental. (...) de existir ambigüedad legislativa sobre la procedencia de las instancias de justicia para impugnar un acto, es inconcuso, que se obstaculiza el pleno ejercicio del derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lejos de lograr que las aludidas instancias constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, se imposibilita la defensa de sus derechos del particular contra el acto de autoridad que impugnan, haciendo nugatorio el derecho de promover la actividad jurisdiccional.

De lo anterior, en relación con lo apuntado en el proceso legislativo de la Ley de Comercio Exterior respecto de que no fueron esmerados los razonamientos que llevaron a los legisladores a regular el Recurso de Revocación como obligatorio, tampoco se aprecia apoyo constitucional que justificara dicha decisión.

Así, con el objeto de establecer si en el Recurso administrativo de Revocación la garantía de acceso a la justicia cobra vigencia a plenitud, con todos sus atributos,

se hace necesario definir la naturaleza y notas distintivas de estos medios de defensa.

Recordemos que, como se señaló en el primer capítulo, los diversos derechos del administrado necesitan protegerse otorgando a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación. Para conseguir ese propósito es que existe una gran diversidad de sistemas en los estados contemporáneos y, por ello, se han establecido medios jurídicos entre los que se encuentran los recursos administrativos, que se conceptúan como el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, una revisión del propio acto por la autoridad administrativa, a fin de que lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

De tal suerte que, los medios de defensa al ser creados para otorgar a los particulares los instrumentos para facilitar la defensa de sus derechos contra los actos de autoridad que impugnan por lesivos a sus intereses, deben ser provistos claramente en las leyes, sin ambigüedad alguna, tal como sucedió hace tiempo cuando ni las Leyes ni la Jurisprudencia coincidían en el agotamiento del recurso que toca en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras.

También tomemos en cuenta que aun cuando entre los procedimientos recursales y el procedimiento judicial existe cierta similitud, ello no es suficiente para estimar que por medio de aquellos se realiza una verdadera función jurisdiccional, pues sus formalidades no colman la exigencia de la función de resolver controversias.

2. Ventajas y desventajas.

Sin perder el hilo de lo hasta aquí expuesto, siguiendo con lo apuntado por Carlos Alberto Burgoa Toledo acerca de “una guía para identificar qué medio de

defensa resulta más conveniente elegir, con base en las características de cada de uno de ellos”¹⁴³, propone lo siguiente:

Recurso de Revocación.

Ventajas. (Fundamento en el Código Fiscal de la Federación).

- No se requiere entregar garantía. (Artículo 144).
- La suspensión de la ejecución del acto pervive hasta que se resuelva el recurso (Artículo 133 - A).
- Ante la negativa ficta o resolución desfavorable, procede el juicio contencioso administrativo (Artículo 131).
- Las pruebas pueden ser copias simples (Artículo 123).
- Existe suplencia de la cita de artículos (Artículo 132, segunda párrafo).
- Opera contra actos decisorios o resolutorios (Artículo 117-I) y también contra actos de trámite del procedimiento administrativo de ejecución (Artículo 117-II).
- Pueden ofrecerse pruebas supervenientes hasta antes de que se dicte resolución (Artículo 130).

Desventajas. (Fundamento en el Código Fiscal de la Federación).

- Lo resuelve la autoridad de la misma sede administrativa (Artículo 121).
- La parcialidad es notoria.
- Opera la negativa ficta (Artículo 131).
- Sólo opera nulidad ante la falta de competencia (Artículo 133 – A).

¹⁴³ Burgoa Toledo, Carlos Alberto, *Cómo elegir el medio de defensa fiscal más adecuado*, México, Gasca Sicco, 2005, p. 133 – 135.

Juicio contencioso administrativo.

Ventajas. (Fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- Lo resuelve el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, un tercero ajeno a la controversia (Artículo 1°).
- Existe el principio de litis abierta (Artículo 1°).
- No existe la negativa ficta.
- Se puede recurrir la confirmativa ficta (Artículo 15, fracción IV).
- Existe aclaración de sentencia (Artículo 54).
- Existe recurso de queja (Artículo 58).
- Existe la suplencia para corrección en la cita de artículos (Artículo 50).
- Pueden ofrecerse pruebas supervenientes hasta antes de dictada la sentencia (Artículo 40).

Desventajas. (Fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- Se requiere garantía (Artículo 25).
- La suspensión se encuentra supeditada a la entrega y aceptación de la garantía (Artículo 28).
- Opera sólo frente a actos definitivos (Artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).
- No existe término cierto para su resolución.

Entre otras ventajas que podemos considerar en el juicio contencioso administrativo, encontramos:

- Se precisa la carga probatoria que tendrá el actor y el demandado. (Artículo 40, primer párrafo, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- Se fija la presunción de legalidad de los actos administrativos y los casos en los que la autoridad tiene la carga de la prueba (Artículo 41 y 42 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- La sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

- Procede el recurso de reclamación en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero; y las que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquiera de las medidas cautelares.

- Procede la instancia de queja contra la indebida repetición de un acto, cumplimiento defectuoso, excesivo o incumplimiento.

De lo que se colige, existen cuestiones procesales que pueden convenir más al particular si opta por interponer directamente el juicio contencioso administrativo en virtud de existir mayores etapas procesales de defensa en la substanciación del juicio.

Una de las grandes ventajas por lo que respecta al juicio contencioso es que existe un tercero que resuelve, por naturaleza, imparcial.

Consideramos que hoy en el día el gran problema que existe en la instancia administrativa es que al resolverse el Recurso en la misma sede administrativa el interés por el que se vela es para la autoridad.

De tal suerte que las desventajas que puede tener el recurso administrativo, consideramos, se refieren fundamentalmente a las actitudes de la autoridad que la resuelve y no a la esencia del mismo.

Incluso, para apoyar lo anterior, derivado de una entrevista realizada a un funcionario público del Servicio de Administración Tributaria, quien labora en el área contenciosa administrativa, manifestó que tienen la obligación de defender a la entidad en comento aunque tenga la razón el contribuyente, sobre todo cuando se trata de cantidades considerables de dinero, ya que si no lo hace están en riesgo de que la Contraloría Interna de esa entidad pública, inicie un procedimiento en contra de ellos, finalizando tal procedimiento en una sanción en su calidad de servidores públicos.

De tal suerte que en su actuación, la Administración Pública Federal no verifica los hechos de manera objetiva.

Asimismo, derivado de la entrevista realizada al maestro Gustavo Alejandro Uruchurtu Chavarín, litigante y catedrático de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en la materia de Comercio Exterior, manifiesta que coincide en la ineficacia del recurso en sede administrativa, considerando del todo práctico el que su agotamiento debería ser optativo para acudir al Juicio Contencioso Administrativo, o en todo caso, acudir a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Expone también que coincide con las conclusiones a las que llegamos, respecto de que se viola el principio de igualdad de las partes, al otorgar un trato diferente a los recurrentes que impugnan las resoluciones que determinan cuotas

compensatorias definitivas o los actos que las aplican en comparación con aquellas que se tramitan ante la Secretaría de Economía.

3. Estadísticas.

Con la finalidad de contar con elementos para comprobar la eficacia o no del Recursos de Revocación en contra de las resoluciones reguladas en la Ley de Comercio Exterior, realizamos solicitudes de información, a través del portal de Infomex, a las dos autoridades que intervienen en la instancia administrativa, esto es, a la Secretaría de Economía y al Servicio de Administración Tributaria, cuyos resultados fueron del tenor siguiente:

La siguiente información es entregada por la Secretaría de Economía conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de igual forma le hacemos saber que estamos en la mejor disposición de aclarar cualquier duda, para lo cual nos permitimos comunicar a usted que el módulo de atención ciudadana de esta Unidad de Enlace tiene sus oficinas ubicadas en Alfonso Reyes, número 30, planta baja, Colonia Hipódromo Condesa, Código Postal 06140, Delegación Cuauhtémoc México, Distrito Federal, Tel. (55) 5729-9100, extensión 11327. "2014, Año de Octavio Paz"

México, D.F. a 11 de septiembre de 2014

Estimado solicitante:

Con fundamento en los artículos 4 del Acuerdo por el que se establecen las funciones de las áreas de apoyo al Secretario de Economía para el cumplimiento de diversas atribuciones; y 40, 42, 43 y 44 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta unidad de enlace se permite hacer de su conocimiento la respuesta que se da a su solicitud de información, identificada en el sistema electrónico denominado "INFOMEX", bajo el número de folio 0001000121314, a través de la cual requiere .

"Número de resoluciones que ha emitido la Secretaría de Economía, de enero de 2011 a mayo de 2014, respecto de los recursos de revocación regulados en el artículo 94 de la Ley de la materia, esto es de Comercio Exterior, y en qué sentidos se han dictado: Desechándolos por improcedentes, Teniéndolos por no interpuestos, Sobreseyéndolos, Confirmando el acto impugnado, Mandando a reponer el procedimiento, Emitiendo una nueva resolución, Dejando sin efectos el acto impugnado, Modificando el acto impugnado o Dictando uno nuevo que lo sustituya; y en cuánto tiempo (promedio) los resuelve." Sic.

Sobre el particular nos permitimos informar a usted lo siguiente:

Ahora bien, de acuerdo a la solicitud realizada al Servicio de Administración Tributaria, respecto del número de resoluciones que ha resuelto dicho órgano desconcentrado respecto de los recursos en materia de Comercio Exterior y en qué sentidos los ha dictado, obtuvimos la siguiente información:



**Administración General Jurídica
Administración Central de Operación de Jurídica
Administración General de Grandes
Contribuyentes
Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes**

Folio No.: 0610100042114

México, D.F. a 12 de marzo de 2014

Estimado Solicitante:

En atención a su petición las Unidades Administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria le informan lo siguiente:

Por su parte la Administración General Jurídica, le proporciona la información estadística solicitada, respecto de los recursos de revocación en materia de comercio exterior, la cual fue obtenida del sistema informático con el que cuentan la Administración General Jurídica y las unidades administrativas adscritas a la misma, para capturar la información relativa a dichos recursos, de acuerdo a lo siguiente:

**Recursos de revocación en materia de comercio exterior por sentido
del periodo de enero de 2012 a enero de 2014**

Sentidos de las resoluciones	Número de asuntos
CONFIRMAR EL ACTO IMPUGNADO	3,045
DEJAR SIN EFECTOS EL ACTO IMPUGNADO	603
DESECHADO POR IMPROCEDENTE	329
EMITIR UNA NUEVA RESOLUCIÓN	730
MODIFICAR EL ACTO IMPUGNADO	2
NO INTERPUESTO	102
NO PRESENTADO	32
MANDAR REPONER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	110
SOBRESEER	362
TOTAL	5,315

Así mismo La Administración General de Grandes Contribuyentes le comunica en atención a su solicitud:

Concepto	Número
Confirmado	40
Desachado	3
No interpuesto	4
Sobresee	8
Sin efectos	26
Modificado	13
Total	94

Lo anterior tiene su fundamento en los artículos 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A t e n t a m e n t e

Lic. Alejandro E. Barajas Aguilera
Administrador Central de Operación de Jurídica

Lic. Antonio Gómez del Campo Gurza
Administrador Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes



**Administración General de Grandes
Contribuyentes
Administración Central de lo Contencioso de
Grandes Contribuyentes
Administración General Jurídica
Administración Central de Operación de Jurídica**

Folio No.: 0610100133614.

México, D.F., a 5 de septiembre de 2014.

“2014, Año de Octavio Paz”.

Estimado Solicitante:

En atención a su solicitud de información referente a:

“Tiempo estimado en que se resuelven los recursos de revocación en materia de Comercio Exterior. En otras palabras, tiempo en que la autoridad administrativa dicta resolución tratándose de los recursos de revocación interpuestos en materia de Comercio Exterior.”

La Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, adscrita a la Administración General de Grandes Contribuyentes, le comunica que, el tiempo estimado para resolver los recursos de revocación en materia de Comercio Exterior es de 146 días.

Por su parte la Administración General Jurídica, le comunica que el tiempo promedio en que ésta autoridad administrativa dicta resolución tratándose de los recursos de revocación interpuestos en materia de comercio exterior, es de 54.52 días.

En ese sentido, el promedio se calculó considerando los recursos de revocación concluidos en materia de comercio exterior, el tiempo que tardaron desde que se recibió el asunto hasta que se concluyó, se sumaron los tiempos de cada asunto y se dividieron entre el número de asuntos, en el periodo del 08 de agosto de 2013 al 08 de agosto de 2014, acorde con lo dispuesto por el criterio 9/13 emitido por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Lo anterior tiene su fundamento legal en los artículos 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A t e n t a m e n t e

Lic. Antonio Gómez del Campo Gurza
Administrador Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes

Lic. Alejandro E. Barajas Aguilera
Administrador Central de Operación de Jurídica

De lo que se colige, la mayoría de sentidos en que resuelve la autoridad administrativa es confirmando el acto impugnado, resultando abismal la estadística entre el número de dicho sentido contrario con el que modifica o deja sin efectos el acto combatido.

En efecto, en el recurso administrativo no se despliega un acto materialmente jurisdiccional, pues no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia; se trata de una revisión que realiza la propia administración responsable del acto impugnado, en ejercicio de un control jurídico que mira más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de intereses particulares.

Con los resultados obtenidos concluimos que resulta ineficaz el interponer el Recurso de Revocación en sede administrativa, en este caso ante la autoridad aduanera, si la defensa debe continuar con el juicio contencioso administrativo. Pero esto es una cuestión que el particular debería considerar y decidir, el interponer el

medio de defensa en sede administrativa o bien ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que con estas estadísticas, finalmente el asunto va encaminado hacia este órgano constitucional autónomo.

Por tanto, dentro de los procedimientos recursales generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes.

Tampoco existe el principio de razonabilidad ni el de buena fe, el cual forma parte del principio de legalidad objetiva, conclusión derivada de la entrevista que se llevó a cabo.

Como consecuencia de lo antes expuesto, se debe concluir que en los recursos administrativos rige en lo esencial la garantía de impartición de justicia que instituye el artículo 17 de la Constitución Federal, pero no cobran aplicación, a plenitud, las subgarantías que conforman ese derecho subjetivo público.

El supuesto de que no pueden ser fijados arbitrariamente, sino que deben tener sustento en diversos principios y derechos consagrados o garantizados en la Constitución General de la República, no cobra sentido tratándose del Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, ya que los legisladores en ningún momento discutieron su agotamiento en base a algún precepto de la Constitución, es decir, no existe justificación constitucional.

En la actualidad, el legislador debe tener una visión más amplia de las situaciones que pretende regular, tomar en cuenta la realidad en la que regirá la nueva norma jurídica, sus efectos, su impacto tanto en el interior del país como fuera de él.

Por ello, las modernas regulaciones sobre el procedimiento administrativo y, especialmente, sobre los recursos administrativos, se están encaminado hacia la opcionalidad de dichos medios de impugnación de los actos administrativos.

Cuando la Administración dicta un acto administrativo, cualquiera que sea el órgano administrativo del que proceda, en nuestros días, por lo menos en México, ya se admite la posibilidad de acudir o a la misma Administración Pública o a los tribunales, contencioso administrativos o judiciales, en defensa de los derechos que por el dictado de dicho acto administrativo se hayan lesionado.¹⁴⁴

Ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable.¹⁴⁵

Comenta Villagrán Kramer, citado por Alejandro López Olvera, “El agotamiento de los recursos internos parece un contrasentido cuando de denegación o desafío de la justicia se trata por violación de las garantías judiciales y de las normas que establecen la protección judicial. Y ello, precisamente, porque en esos casos se ataca, ora la inexistencia de recursos, ora su ineffectividad, ora el fondo de lo resuelto por los más altos órganos jurisdiccionales del Estado en razón de la falta de independencia, imparcialidad o equidad o porque la normativa nacional aplicable obstruye el remedio o alivio legal que se busca.”¹⁴⁶

¹⁴⁴ Por ejemplo, se puede consultar el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, novena época, tesis I.7o.A.289 A, tomo XIX, Mayo de 2004, p. 1765, Rubro: DEFINITIVIDAD. LOS SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS POR ALGÚN ÓRGANO DE LA CONTRALORÍA DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN OBLIGADOS A OCURRIR ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PREVIAMENTE AL AMPARO SI EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA DE RESPONSABILIDADES INTERPUSIERON RECURSO DE REVOCACIÓN, en donde el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al interpretar el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que si un servidor público es sancionado por algún órgano de la Contraloría del Distrito Federal, dicho Tribunal interpreto que el servidor público “puede optar por cualquiera de las siguientes vías para impugnar tal determinación: a) Mediante el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; b) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y c) Interponiendo el juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal”.

¹⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 64, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

¹⁴⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 38, p. 226.

La regla del previo agotamiento de los recursos internos en la esfera del derecho internacional de los derechos humanos tiene ciertas implicaciones que se establecen en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según lo dispuesto en el artículo 25 de la citada Convención, los Estados parte se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos, “recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1o.)”. Por eso, cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención.¹⁴⁷

4. Propuestas.

4.1. Adición al artículo 36 Bis del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en consonancia con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del mismo.

Citemos lo señalado en el proceso legislativo del Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, entre ellas, la Ley Aduanera, publicado el 15 de diciembre de 1995:

“A fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y hacer más ágil la resolución e interposición de los recursos administrativos que se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el cual actualmente contempla el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, lo que puede llegar a generar en algunos casos confusión entre los contribuyentes respecto de cuál de ellos interponer, se propone fusionarlos, quedando sólo el de revocación. Esto, además de hacer más sencilla su interposición, permitirá la utilización del

¹⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 91, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular”.

No es que resulte confuso el medio de defensa a elegir tratándose del Recurso de Revocación en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades aduaneras y las demás emitidas por la Secretaría de Economía, porque como ya se dijo, se ha sentado jurisprudencia al respecto, sino que a lo largo de la investigación no se advirtieron argumentos certeros a cerca del por qué otorgarle a uno la optatividad de su interposición y al otro no. Incluso, en comparación con los demás recursos regulados en el Derecho Mexicano, el reglado en la Ley de Comercio Exterior es el único obligatorio, sin dejar de lado que en la actualidad, en México están vigentes alrededor de 230 leyes federales. De un recuento obtenido, encontramos que por lo menos un 30% de esas 230 leyes, establecen un tipo de recurso para impugnar actos administrativos ante la dependencia donde se realizó el trámite del administrado.¹⁴⁸

Consideramos convendría homologar todas las ambigüedades que existen en el procedimiento administrativo respecto de las materias de comercio exterior. En este tenor de ideas, es menester recordar que mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 13 de julio de 2012, se adicionó el **Capítulo XI BIS denominado “De la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior”**, en cuyo Artículo 36 BIS se establece su competencia, cuyas partes relevantes para este investigación señalan:

I.-... intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen con otras autoridades competentes; emitir opinión

¹⁴⁸ López Olvera, Miguel Alejandro, *El Recurso Administrativo como mecanismo de control de la Administración Pública*, México, Instituto de investigación jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2396/18.pdf>.

sobre los precios estimados que fije la citada Secretaría, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración, así como establecer los lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, en las siguientes materias: normas de operación y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, embargo precautorio de mercancías respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país, procedimientos aduaneros que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, así como en materia de impuestos, derechos, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal y respecto de la verificación del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas.

(...)

IX.- Analizar, detectar y dar seguimiento, inclusive en coordinación con las demás autoridades competentes, **respecto de las operaciones** específicas de comercio exterior en las que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, **evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos**, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias inclusive normas oficiales mexicanas e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

(...)

XXV.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones, verificaciones de origen y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, **para comprobar el cumplimiento** de tales disposiciones por los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, incluyendo las que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, **aprovechamientos**, estímulos fiscales, franquicias, subsidios, subvenciones, accesorios de carácter federal, **cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias**, inclusive normas oficiales mexicanas y para comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia comercial, fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de los contribuyentes, importadores, exportadores, productores, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, inclusive en materia de origen, y solicitar y utilizar las actuaciones levantadas por las oficinas consulares en los términos del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación en la práctica de los procedimientos previstos en este artículo.

(...)

XXXVI.- Determinar las contribuciones o aprovechamientos de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto

correspondiente a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derivado del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo o cuando ello sea necesario, y determinar los accesorios que correspondan en los supuestos antes señalados.

Así, retomando el Artículo 2, fracción **XI**, la **Administración General de Auditoría de Comercio Exterior** contará con una:

- a) Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior.
- b) Administración Central de Asuntos Legales de Comercio Exterior.
- c) Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior.
- d) Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior.
- e) Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior.

Artículo 36 TER.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la **Administración General de Auditoría de Comercio Exterior**, ejercer las facultades que a continuación se precisan:

A. A la **Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior** y a las **Administraciones de Planeación y Programación de Comercio Exterior “1” y “2”**:

I.- Las señaladas en las fracciones I y IX, del artículo anterior de este Reglamento.

B. A la **Administración Central de Asuntos Legales de Comercio Exterior** y a las **Administraciones de Asuntos Legales de Comercio Exterior “1” y “2”**:

Las señaladas en las fracciones I y IX del artículo anterior de este Reglamento.

C. A la **Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior** y a las **Administraciones de Investigación y Análisis de Comercio Exterior “1”, “2”, “3”, “4” y “5”**:

Las señaladas en las fracciones XXV y XXXVI del artículo anterior de este Reglamento.

D. A la **Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior** y a las **Administraciones de Operaciones Especiales de Comercio Exterior “1”, “2”, “3”, “4” y “5”**:

Las señaladas en las fracciones IX, XXV y XXXVI del artículo anterior de este Reglamento.

E. A la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior y a las Administraciones de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior “1”, “2”, “3”, “4”, “5” y “6”:

Las señaladas en las fracciones **IX**, **XXV** y **XXXVI** del artículo anterior de este Reglamento.

Artículo 36 QUÁTER.- Compete a las **Administraciones Regionales de Auditoría de Comercio Exterior** dentro de la circunscripción territorial que a cada una le corresponda, ejercer las facultades señaladas en las fracciones **IX**, **XXV** y **XXXVI** del artículo 36 BIS de este Reglamento, así como las demás acciones que les encomiende el Administrador General de Auditoría de Comercio Exterior.

En virtud de lo anterior, una de las propuestas que sostenemos, va encaminada a que la citada autoridad, esto es, la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, sea la encargada de tramitar y resolver el Recurso de Revocación en materia de comercio exterior, tanto de resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que las apliquen así como en los demás casos interpuestos ante la Secretaría de Economía.

Señalemos lo expuesto en el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio de Administración Tributaria y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado el 15 de diciembre de 1995:

5. Medidas para modernizar la administración tributaria.

(...)

Actualmente y de conformidad con lo establecido por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos: proyectar y calcular los ingresos de la Federación considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal, así como cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.

La labor de determinación y cobro de las contribuciones ha sido encomendada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual a partir del 31 de enero de 1959 ha venido desempeñando estas funciones a través de la subsecretaría de ingresos.

(...)

Es así que se propone la expedición de una nueva ley a través de la cual se llevará a cabo la asignación de las atribuciones de determinación y recaudación de las diversas

contribuciones del ámbito federal, que ha venido ejerciendo la subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un órgano desconcentrado, con carácter de autoridad fiscal, que se denominará servicio de administración tributaria.

El objetivo de esta propuesta es configurar una organización especializada, conformada por personal profesional calificado, cuya actividad redunde en la optimización de los procesos recaudatorios, en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes y el perfeccionamiento de los sistemas para vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Para ello, deberá contar con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.

(...)

En este sentido, la propuesta para atender esta demanda de la ciudadanía ha sido la de realizar las acciones necesarias tendientes a que la autoridad encargada de la recaudación, del cobro de contribuciones y de la aplicación de las normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, se constituya en un órgano desconcentrado, moderno y con autonomía técnica y funcionarios formados en el servicio civil. Se trata de que la administración fiscal disponga de gente cada vez mejor capacitada, dé mayor calidad en los servicios que presta al público y que asegure una imparcial y transparente aplicación de la legislación fiscal y aduanera.

Para ello, la iniciativa que se somete a la consideración de ese honorable Congreso de la Unión asigna al servicio de administración tributaria todas las funciones relacionadas con la administración fiscal y aduanera, que hasta ahora ha venido desempeñando directamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la subsecretaría de ingresos.

Al pasar a la nueva autoridad fiscal todas las funciones con que cuenta la subsecretaría de ingresos en materia de recaudación de contribuciones y aprovechamientos, asistencia al contribuyente, servicios aduanales y auditoría fiscal, se revisarían los procesos, sistemas y estructuras existentes a fin de reorganizar, simplificar y automatizar la gestión tributaria, elevando así sustancialmente sus índices de calidad y eficiencia.

Como órgano desconcentrado gozaría de autonomía de gestión presupuestal, así como de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, con lo que se lograría la prestación de un servicio eficiente en aras de la modernización administrativa que se busca.

(...)

Un aspecto medular en la constitución del servicio de administración tributaria, abordado en el Título Tercero, es el establecimiento del servicio fiscal de carrera. Con ello se busca un doble propósito: en primer lugar, que el órgano alcance niveles óptimos de operación al contar con los cuadros técnicos, directivos y profesionales idóneos y en segundo lugar, que se dé continuidad a sus programas y acciones, al establecer un sistema de servicio civil que propiciará la permanencia y desarrollo constante del personal.

En el servicio fiscal de carrera quedarán incorporados todos los mandos medios, desde el de jefe de departamento hasta el nivel inmediato inferior al del presidente, así como los técnicos de alto nivel. Se busca que tanto la incorporación como la promoción de estos funcionarios de carrera esté vinculada a su desempeño, capacidad, vocación de servicio y conocimientos.

Asimismo, se pretende que los funcionarios de carrera estén permanentemente motivados para un óptimo desempeño, por lo que estarán sujetos a un esquema de remuneraciones e incentivos vinculado estrechamente a los resultados de su actuación, así como a su integridad profesional. Ello implica, necesariamente, la desaparición del actual sistema de distribución de las multas fiscales y aduaneras y su sustitución por otro que garantice la permanencia de los mejores funcionarios en el órgano.

(...)

Se hace énfasis en la exigencia para los funcionarios del servicio de administración tributaria, del más riguroso respeto a la legalidad en el cumplimiento de sus tareas. Para ello se establecerán lineamientos de conducta específicos para la función tributaria, que complementen los principios consagrados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al igual que como sucedió en la exposición de motivos de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior, el legislador pretendió visualizar grandes ventajas resultado de la instauración de los Decretos, sin embargo en la práctica resultó todo lo contrario.

Como se desprende de la entrevista realizada al servidor del Servicio de Administración Tributaria, no se han cumplido los objetivos que el legislador sustentó al emitir la Ley correspondiente, toda vez que el personal de dicho órgano desconcentrado vela más por los intereses propios que por los del particular.

De lo anterior en consonancia con los resultados obtenidos a través de Infomex, queda demostrado que hasta ahora no ha sido eficaz el servicio que brinda el Servicio de Administración Tributaria ni muchos menos la aplicación del derecho.

Por ello también consideramos conveniente que se fusione esta autoridad para no dejar lagunas sueltas respecto de las autoridades que conocerán del recurso, otorgándole a la Administración de Comercio Exterior la facultad de tramitar y

resolver los Recursos administrativos de Revocación en materia de Comercio Exterior.

No es óbice de lo anterior el apuntar que la Secretaría de Economía es un órgano centralizado, en tanto que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que genera entes de diferente naturaleza jurídica, por ello, lo que buscamos es eliminar todas aquellas lagunas legislativas y homologar el procedimiento, generando mayor certidumbre al particular.

En ese tenor de ideas, proponemos que el trámite seguido para el Recurso de Revocación se lleve a cabo ante una sola autoridad, en este caso, la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior la cual es de reciente creación y a la cual si se le facultan de manera englobada todas las atribuciones resultaría acertado eliminando las ambigüedades.

Si bien es cierto que la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior depende del órgano desconcentrado del que tratamos, el cual no ha sido eficiente y carece de objetividad, lo trascendental es que la autoridad propuesta únicamente se encargará de tramitar y resolver los Recursos administrativos de Revocación, es decir, ya no tendrá las facultades para determinar las contribuciones o aprovechamientos de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente entre otras, como hasta hoy se encuentra regulado, por el contrario, con el fin de garantizar la transparencia de los asuntos es que conocerá únicamente de los recursos.

4.2. Modificación a diversos artículos de la Ley de Comercio Exterior

En virtud de lo anterior se propone la modificación de diversos ordenamientos de la Ley de Comercio Exterior, de tal suerte que el capítulo que contempla el

Recurso de Revocación, materia de nuestra investigación, quedaría de la siguiente manera:

CAPITULO II

Recurso de Revocación

Artículo 94.- El Recurso administrativo de Revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

- I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;
- II. En materia de certificación de origen;
- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;
- 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 89 A;
- VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;
- VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;
- IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73;
- X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B;
- XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y
- XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

Los recursos de revocación se interpondrán ante la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior.

Artículo 95.- El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

El Recurso de Revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo optativo su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 96.- En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

I. No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;

II. Sólo se considerará como final la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos. Las partes interesadas que acudan a un mecanismo alternativo de solución de controversias o, en su caso, las partes interesadas sujetas al pago de cuota compensatoria que podría modificarse en virtud de tal mecanismo, podrán garantizar las cuotas compensatorias definitivas en los términos de la fracción III del artículo 98 de esta Ley. Asimismo, en caso de que la cuota compensatoria determinada en las revisiones administrativas sea menor que la vigente al momento en que se inicie el mecanismo alternativo de solución de controversias, deberán garantizar o pagar la diferencia entre dichas cuotas en tanto dicho mecanismo no se resuelva de forma definitiva, y

III. Se observará lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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

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

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

III. Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a los mecanismos

alternativos de solución de controversias a que se refiere esta Ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 13 de julio de 2012, se adicionaría al Artículo 36 BIS la siguiente fracción:

Capítulo XI BIS

De la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior

Artículo 36 BIS.- Compete a la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior:

I. Conocer y tramitar los Recursos de Revocación regulados en la Ley de Comercio Exterior, para cuya substanciación se aplicará lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. En principio, el sistema jurídico de nuestro país establece medios de defensa para proteger a los particulares frente a las arbitrariedades e ilegalidades de la Administración Pública. En este sentido, las leyes que establecen alguna relación entre ésta y los administrados, también tienen que regular alguna medida en caso de que éstos quieran inconformarse en contra de alguna decisión de aquella. Tradicionalmente, a este tipo de medidas se les denomina recursos, sin embargo, el problema actual que presentan, en la práctica, es que lejos de facilitar la protección jurídica de los particulares frente a los actos de la Administración Pública, éstos se han convertido en obstáculos o trampas donde el administrado se pierde por la exigencia de requisitos y formalidades, desde nuestro punto de vista, innecesarios.

SEGUNDA. Al interponer los recursos administrativos pocas veces se logra que la autoridad administrativa, alejándose de cuestiones de subordinación a sus superiores, reconozca la violación formal o de fondo a la que ha incurrido y revoque o modifique el acto administrativo que se impugnó en beneficio del particular originalmente afectado en sus derechos, tal y como quedó demostrado con las prácticas de campo consistentes en solicitudes de información estadísticas al Servicio de Administración Tributaria y a la Secretaría de Economía, así como de las entrevistas realizadas.

TERCERA. En la mayoría de las ocasiones el administrado, lesionado por los actos administrativos dictados por la Administración Pública, tiene la convicción de que no tiene sentido retrasar más el momento de acudir ante los órganos jurisdiccionales.

CUARTA. Las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva se han hecho social, legislativa, doctrinaria y jurisprudencialmente cada día más intensas, siendo

cada vez más intolerable el mantenimiento del carácter obligatorio de las vías administrativas, las cuales en la práctica suelen ser ineficaces y, por tanto, una carga excesiva. El sistema jurídico debe otorgar al administrado la opción de acudir, si él lo prefiere, ante los órganos de la Administración Pública, cuando el ciudadano considere que la solución a su reclamo puede encontrar buen camino en sede administrativa. Por el contrario, si tiene la convicción de que de nada le servirá acudir a esta instancia, no tiene sentido seguir perdiendo el tiempo, demorando el momento de acudir al proceso. Razón por la cual no tiene sentido de ser el que el agotamiento del Recurso de Revocación en Materia de Comercio Exterior sea, además del único, obligatorio, máxime cuando ha quedado demostrada su inefectividad. De modo tal que, el recurso, debe ser eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, situación que, al menos en lo que concierne al recurso que tratamos, no es cumplida.

QUINTA. Los recursos fueron creados con la finalidad de que la Administración Pública revisara que el acto impugnado está apegado a derecho, no para hacer perder el tiempo al administrado y después obtener la razón en los Tribunales donde se evidencia que sí la tenía, o peor aún, para hacerle saber de qué modo es la defensa y mejorar sus argumentos, razón por la cual los recursos al mostrar su inutilidad, en la práctica, se vuelven ineficaces. Aún más, si la práctica cotidiana demuestra la inutilidad de este tipo de medios no tiene ningún sentido establecer un procedimiento para un recurso, con las consiguientes dudas y dificultades a la hora de tener que agotar, todavía, la vía administrativa.

SEXTA. La existencia de muchos recursos regulados por el ordenamiento jurídico no demuestra que el sistema funcione adecuadamente, así como tampoco el que sólo uno tenga forzosamente que agotarse en la instancia administrativa.

SÉPTIMA. El reto de la Administración Pública en esta materia es el de asegurar la imparcialidad en la resolución de los recursos que le presenten los administrados. A través de la historia, el papel de los recursos administrativos ha

perdido credibilidad y protagonismo, pues se tiene la falsa idea de parte de los servidores públicos encargados de resolver que tienen el deber de defender a la Administración Pública aunque no tenga la razón. Se debe reformular el papel que persigue el recurso administrativo en la actualidad. El recurso debe observarse como un mecanismo capaz de dirimir las controversias entre la Administración Pública y los administrados y no como un obstáculo o traba. En esta época en que tanto se predica la transparencia, el acceso a la información pública, el respeto a los derechos humanos, se deben dar muestras de ello en materia de recursos administrativos por parte de la administración pública, resolviendo de manera justa los conflictos entre la Administración Pública y los administrados.

OCTAVA. Por las ventajas señaladas en el contenido de la investigación concluimos que el recurso administrativo es importante y cubre una función social. Sin embargo, mientras subsistan deficiencias en éstos, mismas que se han comprobado, seguirá la desnaturalización, cada vez más, del recurso administrativo, hasta convertirse en un lastre que impida lograr justicia administrativa pronta. Por lo anterior es que creemos que la eficacia de una institución jurídica tan importante como es el recurso administrativo, se encuentra afectada por el simple hecho de que las autoridades que la manejan, lo realizan en forma equivocada o indebida y todo esto tiene repercusión en el particular que solicita una justicia imparcial y eficaz, pues recordemos que por justicia es dar a cada quien lo suyo, por lo tanto no se debe retardar el acceso a la justicia, lo anterior lleva a la conclusión de que los recursos administrativos, en nuestro sistema jurídico mexicano, no cumplen con su finalidad.

NOVENA. Todos los requerimientos en materia de Comercio Exterior hacen necesario contar con un marco amplio y entendible en la misma y que incorpore, en ordenamientos claros, los principales instrumentos de defensa de los particulares. Por todo lo anterior, es necesario establecer un marco normativo que consolide y brinde consistencia a la apertura comercial, otorgue mayor seguridad jurídica a los particulares y nacionales y a las defensas de los importadores y exportadores. De

ahí, la necesidad de renovar y completar la legislación vigente, con el propósito de que los productores nacionales cuenten con mecanismos oportunos de defensa legítima tratándose de la materia, en este caso, de Comercio Exterior.

DÉCIMA. Consideramos que existen diversos principios que se violan al regular el recurso de mérito como obligatorio, a saber, el principio de igualdad jurídica en virtud de que para algunos recurrente el agotamiento resulta optativo y para otros obligatorio, así como el principio de informalidad a favor del administrado toda vez que al parecer se le da el tratamiento práctico de una carrera de obstáculos que se le presentan al recurrente.

DÉCIMO PRIMERA. Resulta de gran trascendencia lo referente a la prueba testimonial en relación con la litis cerrada, lo que conlleva sin lugar a dudas a dejar en total estado de indefensión al particular al privarle de los medios de defensa con que cuenta, por un lado el Recurso de Revocación en materia de Comercio Exterior y, por el otro, el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que al no ser admisible en el primero tampoco puede ofrecerse en el segundo, lo que indudablemente resulta en una denegación de justicia que contraviene lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PROPUESTAS.

Básicamente podemos señalar que la presente investigación tiene, en esencia, dos propuestas en lo que concierne al Recurso de Revocación en Materia de Comercio Exterior.

PRIMERA. Por lo anterior y por lo demostrado en la investigación, consideramos que el Recurso Administrativo de Revocación regulado en la Ley de Comercio Exterior, tiene que ser optativo ya que, incluso, derivado del estudio al proceso legislativo de la creación de dicha Ley, el legislador no precisó argumentos convincentes del por qué darle el carácter de agotamiento obligatorio, máxime que es el único dentro del derecho mexicano regulado de esta manera. No hay una razón concluyente del por qué regularlo así.

SEGUNDA. En virtud de que se busca hacer del recurso administrativo un verdadero mecanismo de defensa del particular es que proponemos se unifique el procedimiento del Recurso de Revocación, el cual ha resultado muy ambiguo y, para ello, planteamos que sea una sola autoridad la que lo tramite y resuelva, esto es, la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, a la cual le compete llevar a cabo diversos actos que son los supuestos previstos en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, homologando en todo el procedimiento y otorgando mayor seguridad jurídica a los particulares, tal y como quedó precisado en el último capítulo de esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, 18ª. ed, México, Porrúa, 2010.
2. Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, México, Porrúa, 1999, t. II.
3. Álvarez Alcalá, Alil, *Lecciones de Derecho Fiscal*, México, Oxford, 2010.
4. Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 8ª. ed., México, Porrúa, 2012.
5. Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico del procedimiento contencioso administrativo*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2004.
6. Azúa Reyes, Sergio, *Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica*, 8ª. ed., México, Porrúa, 2010.
7. Burgoa Toledo, Carlos Alberto, *Cómo elegir el medio de defensa fiscal más adecuado*, México, Gasca Sicco, 2005.
8. Burgoa Toledo, Carlos Alberto, *Estrategias para la Impugnación Fiscal. Teoría y práctica del litigio en México*, México, Dofiscal, 2012.
9. Carrasco Iriarte, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en materia Fiscal*, 13ª. ed., México, Themis, 2003.
10. Cisneros García, Juan Rabindrana, *Procesos y Procedimientos Fiscales y Aduaneros*, México, UPACI, 2010.
11. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2008.
12. Díaz González, Luis Raúl, *El Recurso Administrativo como medio de Defensa Fiscal*, México, Gasca Sicco, 2009.
13. Fix – Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.
14. Fraga Magaña, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª ed, México, Porrúa, 2007.
15. Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2008.

16. Malpica de la Madrid, Luis, *El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM, 1996.
17. Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De la anulación o de la ilegitimidad*, 13ª. ed., México, Porrúa, 2009.
18. Margáin Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, México, Porrúa, 1985.
19. Márquez, Romero, Raúl, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
20. Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, 4ª. ed, México, Oxford, 2005.
21. Martínez Vera, Rogelio, *Legislación del Comercio Exterior*, 2ª. ed, México, McGRAW-HILL, 2006.
22. Mendieta Alatorre, Ángeles, *Tesis profesionales. Cómo redactar una tesis, examinarse y obtener la cédula profesional*, 15ª. ed., México, Porrúa, 1982.
23. Miranda, José, *El Tribuno Indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1980.
24. Nava Negrete, Alfonso, *Recursos Administrativos. Justicia administrativa*, México, Trillas, 1988.
25. Orellana Wiarco, Octavio Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, México, Porrúa, 2007.
26. Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, México, Porrúa, 2011.
27. Patiño Manffer, Ruperto y Armida Reyes, José Raúl, *Temas selectos de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2007.
28. Patiño Manffer, Ruperto y Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles (coord.), *Régimen de Comercio Exterior*, Temas de actualidad, México, Porrúa, 2009.
29. Paz López, Alejandro, *El Recurso de Revocación en materia Fiscal*, 3ª. ed, México, Fiscales ISEF S.A., 2009.
30. Pacheco Martínez, Filiberto, *Derecho de Comercio Exterior*, México, Porrúa, 2005.

31. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2010.
32. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *El comercio exterior de México. Marco Jurídico, estructura y política*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1989.
33. Ramírez Hernández, Ricardo, *Ley anotada de Comercio Exterior*, México, IQOM, México, 2012.
34. Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer Curso*, México, Porrúa, 2009.
35. Reyes Díaz, Carlos Humberto, *Comercio Internacional. Jurisdicción Concurrente en materia de Prácticas Desleales*, México, Porrúa, 2007.
36. Reyes Díaz, Carlos Humberto (coord.), *Temas selectos de Comercio Internacional*, México, Porrúa, 2008.
37. Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2008.
38. Saldaña Magallanes, Alejandro, *Medios de Defensa en Materia Fiscal*, 4ª. ed., México, ISEF, 2007.
39. Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2005.
40. Sánchez Pichardo, Alberto, *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 1997.
41. Santos Iglesias, Juan, *Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado*, 16ª. impresión, España, Ariel, 2007.
42. Terán Gastélum, Martín, *Análisis crítico del recurso de revocación aduanero en México y estudio comparado de legislación iberoamericana y nacional*, México, Instituto de Especialización para ejecutivos, 2013.
43. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Procedimientos en materia Fiscal y Administrativa. Especialización en materia procesal fiscal. Guía de Estudio*, México, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, Módulos IV y V, 2000.
44. Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho Fiscal*, 2ª. reimpresión, México, Oxford, 2011.

45. Valls Hernández, Sergio y Matute González Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.
46. Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996.
47. Witker Velásquez, Jorge Alberto y Piña Mondragón, José Joaquín, *Régimen Jurídico de Comercio Exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010.
48. Witker Velásquez, Jorge Alberto y Hernández, Laura, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*, 3ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Acuerdo relativo a la aplicación del artículo IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping).

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Código de Comercio.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Aduanera.

Ley de Comercio Exterior.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

DICCIONARIO

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 93, Serie E, México, Porrúa, 2009.

PÁGINAS WEB

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 64, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

Cruz Barney, Oscar, “Antecedentes del Sistema contra prácticas desleales de comercio en México. La evolución de las disposiciones antidumping”, *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 119, mayo - agosto 2007, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/119/art/art5.htm>

Diario Oficial de la Federación, <http://www.dof.gob.mx/>

López Olvera, Miguel Alejandro, *El Recurso Administrativo como mecanismo de control de la Administración Pública*, México, Instituto de investigación jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2396/18.pdf>

Margáin Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 19ª. ed., México, Porrúa, 2007,

<http://es.scribd.com/doc/106523894/INTRODUCCION-AL-ESTUDIO-DEL-DERECHO-TRIBUTARIO-MEXICANO-EMILIO-MARGAIN-MANAUTOU>

Organización Mundial del Comercio, *<http://www.wto.org/indexsp.htm>*

ProMéxico, *<http://www.promexico.gob.mx/work/models/promexico>*

Servicio de Administración Tributaria,
http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *<http://sjf.scjn.gob.mx/>*

Secretaría de Economía, *<http://www.economia.gob.mx/>*

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *<http://www.tff.gob.mx/>*

Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales,
<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/upci>