



300609¹³
UNIVERSIDAD LA SALLE 2eje.

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

" EL SISTEMA MEXICANO DE DEFENSA CONTRA
DUMPING "

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROGELIO CRUZ VERNET

DIRECTOR DE TESIS:
LIC, JAIME VELA DEL RIO

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

A mi padre:

Por su gran ejemplo de hombre amante del trabajo y la justicia.

A mi madre:

Gran maestra de la vida, por su amor y su tiempo.

A mis hermanas,

Esperanza y Genoveva: Por su alegría y su paciencia.

Al Lic. Andrés Rojas Corona: En agradecimiento a su dedicación y apoyo en la preparación de este trabajo.

Al Lic. Gabriel Ortiz Reyes: Con la admiración ante su entrega al estudio de la ciencia del Derecho.

A Maricela Vargas Urbina: Gracias por su tiempo y afecto

A Ricardo Campuzano: Por su extraordinaria amistad.

A mis familiares: Por su cariño y apoyo.

A los Licenciados

Luis Ortiz Hidalgo y

Gerardo Hernández Reyes:

En agradecimiento a todas sus
atenciones.

A MEXICO

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

"ANTECEDENTES HISTORICOS"

A.	Política Comercial Externa en el Siglo XIX	
1.-	Panorama General de la Etapa Colonial.....	1
2.-	México Independiente y su Comercio - Exterior.....	8
3.-	La Política Comercial en los primeros gobiernos mexicanos.....	16
4.-	El Comercio Exterior durante el Porfiriato.....	20
B.-	Política Comercial Externa en la etapa revolucionaria	
1.-	El Comercio Exterior Mexicano durante la revolución armada.....	29
2.-	Los primeros gobiernos revolucionarios frente al Comercio Exterior.....	36
C.-	Política Comercial Externa en el México contemporáneo	
1.-	El Comercio Exterior Mexicano entre 1940 y 1982.....	39
2.-	La Política de Apertura.....	49

CAPITULO SEGUNDO

"CONCEPTOS GENERALES"

A.-	Prácticas Comerciales Desleales	
1.-	Concepto de concurrencia desleal y sus formas en el Comercio Internacio- nal.....	56
2.-	Concepto de dumping y elementos que lo integran.....	61
3.-	Concepto de daño a la producción na- cional.....	68

B.-	La Importación de Mercancías	
1.-	Concepto de Importación.....	84
2.-	Regímenes Aduaneros.....	95
3.-	El Despacho Aduanero.....	98
C.-	Impuestos al Comercio Exterior	
1.-	Concepto, clasificación y elementos de los impuestos.	
1.1.-	Definición de Impuesto.....	105
1.2.-	Clasificación de los impuestos.....	113
1.3.-	Elementos de los impuestos.....	116
2.-	El principio de legalidad tributaria en el marco constitucional de los impuestos al Comercio Exterior.....	122
3.-	Las cuotas compensatorias como impuestos al Comercio Exterior.....	131

CAPITULO TERCERO

"EL PROCEDIMIENTO ANTIDUMPING"

A.-	El Procedimiento contra Dumping en la Legislación Nacional	
1.-	Generalidades.....	136
2.-	Denuncia de prácticas de dumping.....	140
3.-	Segunda etapa procedimental; la resolución preliminar.....	146
4.-	Etapas conclusiva; la resolución definitiva.....	151
5.-	Status de las cuotas compensatorias.....	156
6.-	Recurso Administrativo de Revocación y Juicio Fiscal.....	159
B.-	El Procedimiento Antidumping en el Marco Normativo del GATT	
1.-	Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.....	173
2.-	El Código Antidumping.....	177

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Hablar de Comercio Exterior hoy día, significa una responsabilidad muy grande ya que en medio de la apertura comercial que ha venido experimentando nuestra Nación desde la primera mitad de la década de los ochenta, la información al respecto es abundante desde el punto de vista noticioso o periodístico, pero poco profunda desde el aspecto técnico y sobre todo, jurídico.

Por ello, nuestra inquietud al formular el presente trabajo fue poder aclarar algunos aspectos legales en cuanto a un micro-cosmos dentro del universo del comercio internacional, y éste consiste en la regulación de los medios de defensa contra una práctica desleal de comercio exterior, comúnmente conocida bajo el anglisismo de "dumping" y correctamente denominada por nuestra legislación como "importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios". A lo largo de este trabajo usaremos de manera indistinta ambas denominaciones.

A lo largo de nuestra investigación, misma que fue elaborada utilizando el método histórico-documental, hemos tratado de ir resaltando los puntos en donde descubrimos vicios legislativos que son origen de la tradición histórica de la política comercial mexicana, o bien, en donde la premura de los cambios originó faltas graves en contra de principios de lógica o del Derecho.

En el primer capítulo recopilamos los datos históricos de mayor trascendencia en el contexto jurídico, político y económico de nuestro país.

Analizamos como las instituciones proteccionistas del gobierno español durante la colonia impregnaron a las que habrían de surgir al triunfo de la

independencia y nacimiento de nuestro país, si bien, se insiste en que en estricto sentido, el comercio exterior mexicano no existió sino a partir de 1821.

A lo largo de nuestra historia como estado independiente y soberano, la política económica y comercial sufrió cambios radicales y repentinos, sobre todo en el siglo pasado y ello vino a repercutir en nuestro tiempo como una falta de dirección legislativa en cuanto al control del comercio internacional. También se destaca como el proteccionismo logró predominar en el devenir legislativo sobre esta materia, siendo ello otro factor importante en la falta de experiencia con que ahora tropiezan nuestros legisladores al pretender regular los fenómenos que trae consigo la apertura comercial.

También señalamos en este capítulo histórico, como la apertura comercial debe ir dirigida al bienestar colectivo, ya que la pérdida de atención sobre los intereses primordiales de la patria pueden acarrear conflictos sociales que reundan en atraso económico antes que en el progreso que supuestamente se persigue.

En el capítulo segundo analizamos jurídicamente los aspectos fundamentales en materia de prácticas de dumping, que son, los conceptos de concurrencia comercial, prácticas desleales de comercio, concepto de dumping en la doctrina y en la ley, elementos que lo integran y formas en que se sanciona mediante cuotas compensatorias.

Posteriormente se analizan las disposiciones que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional y las instituciones jurídico-administrativas a que se sujetan tales actos.

Se analiza de igual manera a los principios tributarios que rigen a los impuestos en general y como se aplican en el caso de las contribuciones al comercio exterior, a efecto de demostrar como las cuotas compensatorias comparten la misma naturaleza de las contribuciones, y por tanto, como deben sujetarse al principio de legalidad tributaria.

Además se hace énfasis sobre las modalidades que reviste el principio de legalidad tributaria en materia de comercio exterior, de conformidad con el artículo 131 Constitucional, estudiando los principios de Derecho Administrativo que explican la razón de conveniencia operativa para que el Presidente pueda ser facultado por el Poder Legislativo para legislar esta materia.

En el último capítulo se analizan las disposiciones de orden adjetivo que instrumentan los medios para defender la economía del país en contra de las prácticas de dumping y como éstos medios deben sujetarse a los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídicas consagrados en nuestra Carta Magna.

Se analiza también el conjunto de normas que por virtud del artículo VI del GATT pueden y deben ser observados en los citados procedimientos administrativos, toda vez que forman parte de nuestro derecho positivo y vigente.

Entre nuestras principales propuestas se encuentra el que la imposición de cuotas compensatorias se sujete al principio de legalidad tributaria, reconociendo que la naturaleza de las mismas es la de contribuciones al comercio exterior.

También se propone precisar diversas definiciones contenidas en la ley, tales con el concepto de "producción nacional" ya que si no existen normas sustantivas claras y precisas, no puede instrumentarse correctamente un procedimiento administrativo eficiente y eficaz.

Sabemos que esta obra es frágil ante la rapidez de los cambios que vive ahora nuestro país, pero confiamos en que puede constituir hoy por hoy una aportación al mejoramiento de nuestras instituciones jurídicas en materia de comercio exterior y ser mañana un antecedente para futuras investigaciones de mayor envergadura y alcance en bien de la Patria.

CAPITULO PRIMERO

"Antecedentes Históricos"

- A. Política Comercial Externa en el siglo XIX.

- B. Política Comercial Externa en la etapa revolucionaria

- C. Política Comercial Externa en el México contemporáneo.

A.- POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN EL

SIGLO XIX.

1.- PANORAMA GENERAL DE LA ETAPA COLONIAL

Es difícil poder referirse al "comercio exterior de México" hasta antes de la consumación de la Independencia del país, dado que en la Nueva España el término "comercio exterior" no tiene lugar si consideramos que entonces sólo existía un intercambio de mercaderías y metales preciosos entre España y sus colonias.

Asimismo, basta considerar que si el término "comercio exterior" no tiene una connotación real en el período anterior a la consumación de nuestra independencia, menos podemos referirlo como "comercio exterior de México", toda vez que nuestro país carecía de una organización jurídica como Estado, es decir, en el contexto del orbe internacional existía una colonia, Nueva España, y no así un Estado autónomo y soberano, México.

Respecto de lo anterior, Guillermo Tardiff señala que: *"La iniciación del comercio exterior de México, solamente puede referirse al momento en que en el país se da una constitución política como Estado independiente; a partir de la fecha en que adquiere personalidad jurídica un pueblo,*

es cuando se convierte en sujeto de contratación, con la autonomía que le permite su capacidad económica". (1)

Viene a confirmar nuestro punto de partida la afirmación que realiza el investigador Arturo Ortiz Wadgymer en su *Manual de Comercio Exterior de México*, en el sentido de que *"Hasta antes de 1821, no puede hablarse propiamente de comercio exterior de México, sino de un intercambio entre la metrópoli, España, y su colonia"*. (2)

Sin embargo, nada ofrecía tan alta preocupación al gobierno de España como la organización y la seguridad del comercio de la metrópoli con sus colonias americanas, rubro al que dedicó una amplia legislación; también es cierto que dicho comercio se caracterizó por dos elementos básicos: el monopolio y la participación Real, que finalmente derivaron en un monopolio de Estado propio de la etapa mercantilista-feudal de la época.

Sobre los elementos característicos del comercio de España con sus colonias, Tardiff nos señala que *"al comercio se le imponían gravámenes tan fuertes y había prohibiciones sobre tantos productos, que el contrabando era inevitable, realizado no sólo por los extranjeros, sino por*

1. Guillermo Tardiff *"Historia General del Comercio Exterior Mexicano"* Tomo I, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1985. p.39.

2. Arturo Ortiz Wadgymer *"Manual del Comercio Exterior de México"*. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1988, p.16.

los propios españoles..." (3) y hace hincapié en, que tan cerradas estructuras jurídicas pusieron de relieve "la necesidad del libre comercio, con un arancel que hiciera costeable el intercambio de productos" (4).

No obstante lo anterior, debemos reconocer que en la estructura jurídica del comercio de España con sus colonias y de éstas entre sí podemos encontrar antecedentes a algunas instituciones que pasaron del campo del comercio interior colonial al campo del comercio internacional, influyendo las políticas económicas de diversos gobiernos en México a lo largo de la historia.

Por ello es conveniente a fin de ilustrar mejor el tema que nos ocupa, apuntar las generalidades del comercio español colonial, para descubrir en ellas algunos rasgos que caracterizaron las políticas comerciales a lo largo del tiempo.

En la Nueva España encontramos tres modos básicos de comercio:

a). El llamado comercio "*español*", que se realizaba directamente con la metrópoli;

3. Guillermo Tardiff, *Ob. cit.*, p. 34.

4. *Ibid.* p. 70.

b). El comercio conocido como "americano" y "asiático" que se practicaba con las islas y puertos del Nuevo Mundo y con las colonias españolas de Manila y las demás islas Filipinas;

c). El comercio "interior" que se llevaba a cabo entre los pueblos y comunidades de la misma colonia.

El comercio español, americano y asiático se veía sumamente restringido; el impuesto era del cien y hasta el doscientos por ciento sobre el valor de las mercancías, además de que el único puerto habilitado para realizar operaciones de comercio con la península era el de Veracruz, situación que prevaleció hasta entrado el año de 1821 pese al Decreto de las Cortes de España del 9 de noviembre de 1820 que habilitó a otros puertos para dicha actividad. (5).

De las instituciones fiscal-aduaneras más trascendentes en la colonia podemos destacar las alcabalas, pese a que éstas se suscitaron en el comercio interior.

Las alcabalas eran básicamente los impuestos por introducción y tránsito de mercaderías de un territorio a otro, cobrados en la jurisdicción local autorizada en dicho territorio. Este impuesto gravaba directamente con un

5. Véase Miguel Lerdo de Tejada. "México en 1856 - El Comercio Exterior de México desde la Conquista". Universidad Veracruzana. Jalapa, 1985.

porcentaje fijo al valor comercial de una mercadería, de ahí que se acuñara también el término ad valorem, mismo que subsiste hasta nuestros días para designar a la tasa o tarifa del impuesto al comercio exterior.

Cabe señalar que para el cobro de las alcabalas se establecieron diversas "aduanas interiores" a lo largo del territorio que hoy ocupa nuestro país, instituciones que no dejaron de desarrollarse sino hasta ya entrada "la Reforma" e incluso subsistieron hasta el año de 1896, ya en plena época porfirista, cuando a instancias de José Yves Limantour y su antecesor Manuel Dublán, el Congreso decidió abolirlas.

Si consideramos nuevamente a la alcabala en su entorno colonial y recordamos que la política comercial de la metrópoli con los reinos ultramarinos se caracterizó por un control monopólico por parte de la Corona de España, podemos entender que tales impuestos "interiores" resultaban en el fondo ser parte de un sistema jurídico de represión al comercio "exterior" colonial. De ahí que las alcabalas representan un antecedente importante en la regulación del intercambio comercial, que si bien, dentro de su contexto histórico-político venían a ser impuestos interiores -y así lograron subsistir largo tiempo-, representan a la luz del devenir de nuestra nación, un antecedente jurídico del comercio exterior; no en vano se encuentran las alcabalas como una fuente real e histórica del actual artículo 131 de

la Constitución vigente, que en su oportunidad analizaremos con más detalle, bastando por ahora decir que en él se establece la facultad exclusiva de la Federación para restringir las exportaciones, las importaciones y el tránsito de mercancías, por razones económicas y de beneficio nacional.

Otro control fiscal importante al "comercio exterior" desde el año de 1543 fue el *derecho de portazgo*, también conocido como *rentas del almojarifazgo*, que cobraban las Cajas de Veracruz. En España se habían empezado a recaudar desde el establecimiento de las autoridades en los puertos y de los oficiales de la Caja Real, quienes se encargaban del cobro. (6).

Dicho impuesto se cobraba a razón de 7.5% sobre el valor de las mercancías, de lo que podemos percatarnos que se trata de un impuesto "*ad-valorem*", tal como lo señalamos respecto de las alcabalas. El valor de las mercancías, a efecto de liquidar el citado porcentaje se determinaba a partir del aforo o valoración que de ellas hacían empleados de la Corona, así como personal del Ayuntamiento. Lo anterior nos deja ver como desde la colonia se había establecido también un procedimiento de valoración y que éste se reservaba a una autoridad determinada, ya de la Corona, ya del Ayuntamiento, pues el aforo no es otra cosa que la acción

6. Véase Guillermo Tardiff Ob. cit., p.41.

de reconocer y valorar los géneros o mercaderías, determinando su cantidad y precio.

El derecho de portazgo llegó a tener una reducción al 5%, ya que el otro 2.5% se cobraba a la salida de las mercancías de Cádiz o Sevilla. No obstante en el año de 1756 el pago de este impuesto se elevó a un 5% a la salida de España y al 10% a la entrada a Nueva España. (7)

Asimismo, antes de 1566 se cobraba, además del derecho de portazgo, el llamado *derecho de Almojarifazgo*, que gravaba a los frutos que iban de las colonias a Cádiz y se fijaba en un porcentaje del 5% sobre el valor de las mercaderías y además se cobraba un 10% por concepto de alcabala de venta. (8).

Es muy importante no perder de vista como la Política comercial y la tendencia económico-social repercuten directamente en los tipos de controles al comercio, sobre todo tratándose del comercio exterior. Así por ejemplo, de lo expuesto podemos percatarnos que no es gratuito que la mayoría de los autores describan como feudal-mercantilista al gobierno español en la época colonial, ya que es claro como se establecieron obstáculos fiscales y administrativos a fin de no permitir la expansión del comercio "exterior" de las

7. Ibid. p.42.

8. Idem.

colonias y pretender con ello concentrar los beneficios mercantiles a favor de los nacionales españoles y concentrar también mediante el acaparamiento más cerrado, la riqueza en metales preciosos que se extraían de las colonias y se enviaban rumbo a España.

Como resultado de tan cerrado sistema comercial, España tuvo que soportar la embestida de piratas y una gran avalancha de contrabando. Las prácticas de contrabando llegaron a alcanzar tan alto nivel económico que en razón de ello se fundaron clandestinamente los puertos de Tampico y Campeche para que tuvieran un lugar a donde llegar los barcos cargados de mercancía ilegal, con lo que el erario colonial se vio sumamente dañado.

2.- MEXICO INDEPENDIENTE Y SU COMERCIO EXTERIOR

Apuntábamos al inicio del tema que nos ocupa, que no podríamos hablar de comercio exterior de México sino a partir del año de 1821 y explicamos que tal afirmación se fundamenta en primer lugar en el hecho de que en la época colonial, el comercio exterior era permitido únicamente entre la metrópoli y sus colonias, que identificadas política y jurídicamente, venía a representar solamente un intercambio interno de mercaderías desde el punto de vista formal. Por otro lado, si México no existía como Estado en el ámbito

internacional y ni siquiera en su esfera interna se reconocía como tal, cabría preguntar hacia donde se podía sostener el concepto de un comercio con el exterior de México si como tal aún no existía.

En efecto, es el año de 1821 que marca el principio histórico del comercio exterior mexicano, en primer lugar porque es el año en que se consuma la independencia y México comienza a existir como un país consolidado ante las demás naciones y como un Estado jurídica y políticamente reconocido, con lo que ya podemos distinguir lo interno de lo externo en el ámbito formal. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, nuestro país se libera del régimen español y con ello se ve en posibilidad de comerciar con otros estados distintos de España e incluso el comercio con este país implica ya una relación en el ámbito exterior, además de que el ordenamiento jurídico ya emana del propio Estado Mexicano.

Esto último quizá sea la clave teórica para señalar al año de 1821 como el año de que parte la trayectoria histórico-jurídica del comercio exterior mexicano, sin embargo, desde el punto de vista jurídico, también es correcto señalar esa fecha, en virtud de que en diciembre de ese año fue promulgado el primer arancel expedido por el naciente Estado Mexicano.

El 15 de diciembre de 1821, a instancias de Agustín de Iturbide, la Junta Soberana Provisional Gubernativa expidió el llamado "Arancel General Interino de Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio", del cual a continuación señalaremos sus principales conceptos y aportaciones en el marco jurídico del comercio exterior mexicano.

Pero antes de referirnos en particular a tan importante decreto, valga hacer mención que precedió a éste otro decreto dado por las cortes de España el 9 de noviembre de 1820 que con un retraso histórico desmedido, vino a habilitar a diversos puertos de México para que por ellos se realizaran operaciones comerciales directas con la Península, ya que hasta ese momento, sólo podía realizarse de modo exclusivo por el de Veracruz, y como podrá observarse, el orden de cosas había superado de tal manera las estructuras monopólicas de la Corona Española, que el decreto de 1820 a que nos referimos resulta ridículo ante las necesidades que la actividad comercial reclamaba entonces, baste recordar que para entonces el contrabando y la piratería alcanzaban tal escala que de tales actividades surgieron muchos puertos de cabotaje que se convirtieron en ciudades importantes como Tampico y Campeche, según lo señalamos en párrafo anteriores.

El primer acierto del Estado Mexicano emergente fue sancionar en el Arancel Interino de 1821, no sólo la

apertura de los puertos habilitados en el decreto de las cortes españolas sino permitir la libre entrada en ellos a los buques y mercancías de todo el mundo, desarmando el sistema monopólico de privilegios que habían gozado los españoles respecto de dicha actividad comercial, con lo cual se cimentó firmemente la imposibilidad de que fuera restablecido el viejo régimen.

Entre los preceptos que destacan del Arancel Interno de 1821, además de los artículos 1°, 5° y 6° relativos a la apertura de puertos al comercio internacional, tenemos las siguientes: (9).

a.- El cobro de un derecho único en la entrada de cualquier clase de mercancía sin importar su procedencia a razón de un 25% sobre las tarifas comprendidas en el arancel (Artículo 3°).

b.- El tratamiento arancelario análogo para los efectos no comprendidos en el arancel además de fijar un procedimiento para adicionar el mismo, con géneros nuevos. (Artículo 8°).

c.- Determinación de un sistema de pesos y medidas específicos (el de Burgos) y una moneda oficial (los reales del imperio).

El Arancel Interino de 1821 también comprendía un capítulo sobre prohibiciones a la entrada de las mercancías, entre las que se comprendieron el algodón en rama, hilado y en cinta blanca o de colores, el tabaco en rama y la cera labrada, de lo que podríamos indagar si en tales prohibiciones se manifiesta un principio de protección justificada a la industria nacional o bien si representa una reminiscencia del proteccionismo comercial de la "Colonia". Nosotros consideramos que la respuesta se inclina más a pensar que el Legislador previene en evitar la ruina al comercio nacional en las ramas que señala, antes que pretender establecer un sistema proteccionista del Estado, basándonos en el hecho de que en su contenido general, el Arancel Interino tiende más al libre comercio que al cierre proteccionista.

La anterior afirmación la podemos percibir mejor al revisar el capítulo III del Arancel, que establece un conjunto de géneros y productos exentos del pago de derechos, entre los que cabe señalar los instrumentos útiles para las ciencias y cirugías, para la agricultura, la minería y las artes, así como de todos los libros no empastados -y sin censura- y diversos materiales didácticos, de lo que nos viene el señalar al "Arancel Interino" como un instrumento legal avocado a fomentar el desarrollo económico y cultural antes que limitarlo. (10)

Definitivamente el Arancel Interino del 15 de diciembre de 1821 pretendía ser el inicio firme de una etapa histórica impregnada por las tesis del liberalismo económico, que en el ámbito del comercio exterior supo rendir valiosos frutos para el país.

Este liberalismo pudo conservar una línea muy estable, como se aprecia del hecho de que las restricciones al comercio exterior fueron mínimas y más bien por motivos de orden político-militar que por principios de política comercial.

En efecto, Lerdo de Tejada nos comenta que a partir de la apertura de puertos de 1821, las restricciones sólo se volvieron a presentar en tres ocasiones excepcionales, a saber, la prohibición a la entrada de buques y manufacturas de España, así como de la exportación de dinero, frutos y efectos nacionales hacia ese país, según decretos del 8 de octubre de 1823 y el anterior de 5 de octubre de 1822 respectivamente, con motivo de las agresiones militares de la guarnición española de San Juan de Ulúa sobre la ciudad de Veracruz; asimismo, la interrupción del comercio marítimo con Francia y Estados Unidos durante los períodos de guerra contra dichos países en los años de 1838, 1839, 1846, 1847 y 1848. Fuera de tales ocasiones, los puertos se mantuvieron siempre abiertos al comercio con el mundo (11).

No obstante lo anterior y pese a que hemos apuntado el carácter liberal que se pretendió imprimir a la política comercial mexicana a partir de la Independencia, algunos autores coinciden en señalar que ésta no rindió los beneficios que se hubieran esperado, antes bien el comercio exterior se vió inmerso en una serie de altibajas que anulaban los efectos positivos que citamos párrafos anteriores, todo ello como resultado de un Estado tambaleante ante los conflictos armados y en consecuencia, de cierta anarquía administrativa en los gobiernos.

Sin perjuicio de los comentarios hechos respecto del Arancel Interino de 1821, la legislación posterior demuestra una incongruencia con los propósitos de aquél, ya que los vicios proteccionistas de la época colonial dejaron ver su influencia en no pocas ocasiones, con lo que se frenó el avance del progreso nacional que se hubiese esperado, toda vez que las posteriores legislaturas menospreciaron *"el principio cierto de que el modo más seguro de fomentar y hacer progresar la industria de un pueblo, con beneficio general, es el de ponerla en competencia con la de otros países más adelantados y que la única protección que puede concederse a los industriales de una nación, respecto de los extranjeros es la de gravar las mercancías de éstos con unos impuestos prudentes, para que la rivalidad no sea ruinosa a aquéllos ..."* (12).

Para corroborar lo anterior, podemos citar algunos ejemplos sobresalientes de disposiciones que frenaron el impulso que pretendía el Arancel de 1821, entre ellas la Ley del 20 de mayo de 1824, que además de los efectos prohibidos en el Arancel de 1821 agregó a la lista más de 92 géneros distintos -desde aguardiente que no fuera de uva, diversas clases de frutas y legumbres, textiles y pieles, productos de salchichonería y embutidos, hasta maletas, pergaminos, ladrillos, vasijas de barro y maderas de todas las clases-.

Cabe detenernos un momento para comentar brevemente la existencia de una ley que nos llama la atención respecto lo anterior, nos referimos a la Ley del 22 de mayo de 1827 que vino a hacer una excepción respecto de las restricciones contempladas en el ordenamiento anterior, resultándonos interesante la ratio legis que la originó, a saber, "el solo objeto de fomentar, conservar o aumentar poblaciones en las costas, en la extensión de veinte leguas litorales". Destacamos el dato anterior para observar que ya en esta época comienzan a manejarse beneficios de orden fiscal-aduanero con el fin de que produzcan un efecto directo sobre la realidad social de un determinado lugar o región, incluso sobre la propia población.

Así aparece como algo tangible y perceptible a los hombres de la independencia el hecho de que el comercio

exterior es más que un simple intercambio de mercaderías, prolongando su influencia hasta producir efectos sobre la composición cuantitativa y cualitativa de la población, renglones que van más allá del mero influjo económico y trastocan la médula de la sociedad como tal.

Sea suficiente para sostener lo anterior, decir que posteriormente fue expedido el "Arancel General de Aduanas Marítimas" de fecha 29 de marzo de 1827, en el que pese a que estableció algunas excepciones más a las disposiciones de 1824, se establecieron otras prohibiciones inspiradas más en el costumbrismo y la tradición religiosa de la época, que en las necesidades económicas del momento, así descubrimos que fue prohibida la importación de "toda clase de estampas obscenas y contrarias a la religión y las buenas costumbres", tanto como "libros legal y específicamente prohibidos". Con lo anterior, repetimos, queda aún más claro que la política de comercio exterior es más que un instrumento económico, porque con ella pueden controlarse o al menos condicionarse otros muchos aspectos sociales, desde la demografía hasta la conducta humana.

3.- LA POLÍTICA COMERCIAL EN LOS PRIMEROS GOBIERNOS MEXICANOS

Pero regresando al tema que abordamos sobre las restricciones que sufrió el comercio exterior durante el

período posterior a la independencia de nuestro país, cabe señalar también la Ley del 22 de mayo de 1829 por el cual se agregó a la lista de restricciones a la importación la de más de 95 géneros distintos de mercaderías, siendo tan variadas éstas, que iban desde espuelas de hierro, cerdas para zapatero y cuerdas para instrumentos musicales, hasta juguetes y queso de todas clases.

Algunos autores catalogan a la ley antes citada como una de las más exigentes y severas en materia de prohibiciones, buscando más la popularidad política de un gobierno proteccionista, que el beneficio económico nacional.

El 6 de abril de 1830 se expidió una nueva ley que vino a abrogar gran parte de las prohibiciones establecidas en la Ley de mayo de 1829, que en primer lugar permitió las importaciones de algodón con el fin de que los derechos que de ellos se recaudaran fueran destinados a un fondo económico de reserva para la defensa militar, debido al temor de una nueva ofensiva española. Más adelante, como resultado de la alta recaudación derivada de las importaciones de algodón, se decidió crear un nuevo fondo, esta vez para fomentar la industria nacional y así tuvo su origen el banco de avío, mismo que otorgó créditos para la creación de muchas fábricas de hilados y tejidos de algodón.

Con la citada Ley del 6 de abril de 1830 y la del 16 de octubre del mismo año, que vinieron a liberar el comercio internacional, se logró fomentar el auge económico durante algunos años, beneficiando tanto al comercio como al propio erario público, consecuencia de la alta recaudación que representaban las importaciones.

Sin embargo, debido a las presiones políticas y económicas de algunos fabricantes que estaban a favor de las restricciones al comercio exterior para asegurar sus propios intereses, se expidió un nuevo arancel general el 11 de marzo de 1837, que prohibió definitivamente la importación de 150 efectos de las más diversas especies y géneros.

Sería ocioso continuar describiendo una a una, las disposiciones aduanales que aparecieron a lo largo del primer período independiente de nuestro país, ya que sólo se pretende ilustrar la forma en que aparecían y se derogaban aranceles y disposiciones de control al comercio exterior, de acuerdo a los intereses del grupo gobernante o de la presión que sobre éste se ejercía por parte de las clases acomodadas, dejando de lado en múltiples ocasiones el bienestar colectivo.

En efecto, en el primer período independiente de la Nación se pretendía seguir una política liberalista, pero como pudimos apreciar la tendencia fue cerrar el mercado

con el fin de "proteger a la industria nacional", sin embargo, tal proteccionismo no originó otra cosa que un gran descontento nacional que en algunas ocasiones vino a terminar en levantamientos populares y en otras en un rompimiento del pacto federal, pues las entidades federativas se vieron en la necesidad de establecer sus propias disposiciones aduaneras y fiscales para regular el comercio con el extranjero.

Además se observa en el México Independiente como el libre comercio llegó a surtir efectos positivos en la economía y el bienestar del pueblo y como es falso que los controles excesivos procuren la estabilidad interior de la economía, antes bien, sólo se dirigen al cuidado de intereses de determinadas clases que a largo plazo recienten también los perjuicios de una economía cerrada, entre los que se destacan el atraso tecnológico, la falta de competitividad y la incapacidad de satisfacción a las necesidades del mercado, originando así el bajo rendimiento en los negocios y fomentando prácticas comerciales al margen de la ley.

Un rasgo importante del comercio exterior mexicano en esta primera etapa, a propósito de las prácticas comerciales al margen de la ley, es el inicio de las relaciones comerciales con los Estados Unidos de América que, bajo la forma de *contrabando*, naciera desde la época colonial a raíz del monopolio comercial español, y que en la época independiente se acrecentó como resultado de los obstáculos

arancelarios a que nos referimos con anterioridad. No obstante que hasta 1860 la mayor parte del comercio exterior se realizaba con Europa, para 1867, al derrumbarse el Imperio de Maximiliano, se consolidó ampliamente el predominio norteamericano en México.

4.- EL COMERCIO EXTERIOR DURANTE EL PORFIRIATO.

La etapa histórica conocida bajo este nombre comprende el prolongado período de gobierno del General Porfirio Díaz Mory desde 1877 hasta 1911.

Durante este momento histórico de nuestro país el predominio norteamericano en la economía nacional cobró auge, en parte por el lento desplazamiento de Inglaterra y Francia en el comercio y las inversiones, como consecuencia del rompimiento de relaciones diplomáticas con dichas naciones al triunfo de la Reforma, toda vez que éstas apoyaron y reconocieron al gobierno de Maximiliano.

Sobre lo anterior, Diego López Rosado nos señala que en el período 1888-89 "el 69% de las exportaciones mexicanas se destinó a Estados Unidos; el 19.9% a Inglaterra;

el 5.1% a Francia; el 4.3% a Alemania; el resto se distribuyó entre diversos países" (13).

Por otra parte, algunos autores destacan la relación de la expansión económico-comercial del Porfiriato con la expansión del capitalismo mundial, en el que la aparición en el horizonte del capital financiero y sobre todo de la exportación de capitales tuvo una amplia repercusión en la economía mexicana.

Tras la pacificación del país a través de la represión militar, el Porfiriato emprendió una ardua labor por reorganizar la Administración Pública y proveer dicha esfera de los instrumentos legales idóneos. Contrariamente con lo hecho por otros gobiernos, el de Díaz dejó de preocuparse únicamente por lo político y se adentró en los aspectos económicos y orgánicos del Estado bajo el lema de: "poca política y mucha administración".

En efecto, Díaz inició su gobierno a base de reordenar la Administración Pública en torno de un gobierno centralista. Asimismo, en esta época se expidió el Código de Comercio y se promulgaron nuevos Códigos Civiles y de Procedimientos Judiciales, así como de Minería y de Correos.

13. Diego G. López Rosado. "Historia y Pensamiento Económico de México", Tomo IV, UNAM, México 1968, p. 172

En materia de comercio exterior hubo pocos cambios administrativos en un principio, que se resumieron en la creación de nuevas aduanas fronterizas. Se mantuvo un pesado sistema impositivo y permanecieron obstaculizando el comercio interno las célebres alcabalas, que fueron suprimidas hasta 1896.

A pesar de que se imprimió al país una tendencia netamente liberalista, mediante el cultivo de condiciones sociales que favorecían el Laissez-Faire, la política comercial no cambió esencialmente pues se preservó un proteccionismo aparente a la industria y comercio nacional que en el fondo sólo perseguía sostener una de las más importantes fuentes del erario público: el régimen fiscal del comercio exterior.

En comparación con el período 1821-1880, la política comercial de México en el Porfiriato se transforma alrededor de tres puntos básicos: existencia de un comercio nacional, nuevas estructuras comerciales y una modernización del transporte.

Respecto de este último rubro, quizá el más importante factor de infraestructura en el desarrollo Porfirista, cabe hacer mención de que el hecho más sobresaliente fue la construcción de una gran red ferroviaria nacional seguido de la creación de incentivos a la llegada de

las líneas navieras y las mejoras que se practicaron a los puertos de comercio exterior.

En efecto, la red ferroviaria nacional creció de 1,000 kilómetros en 1880 a 19,000 kilómetros en 1910. (14). Las líneas ferroviarias se tendieron de México a las ciudades fronterizas más importantes del norte del país y comunicaban a los grandes centros mineros hacia las aduanas, conectando entre sí a los grandes centros de desarrollo comercial.

La importancia de los ferrocarriles fue de tal magnitud que casi podríamos decir que fue el cimiento del desarrollo económico de México no sólo para la etapa Porfirista sino para los años posteriores. Inés Herrera Canales nos señala que *"el transporte por ferrocarril produjo una redistribución interna del comercio exterior. Los puertos fronterizos con Estados Unidos se convirtieron en la segunda puerta del Comercio Internacional después de los puertos del Golfo de México"* (15) lo cual no sólo favoreció el desarrollo comercial de México sino que dió la pauta para la dependencia comercial con los Estados Unidos.

14. Véase John H. Coatsworth, "El Impacto Económico de los Ferrocarriles en el Porfiriato" SEPESENTAS No. 271, México 1976, p.48.

15. Inés Herrera Canales. "La Circulación (comercio y transporte en México entre los años 1880 y 1910)" en "México en el Siglo XIX (1821-1910) Historia Económica y de la Estructura Social". Editorial Nueva Imagen, México 1984, p. 444.

En cuanto a la política arancelaria, la tendencia no fue distinta a la de períodos anteriores, ya que se sostuvieron altos impuestos arancelarios que perseguían allegar ingresos suficientes al erario público. La mejor actuación del gobierno de Díaz en este rubro, fue el combate a los gravámenes internos que los gobiernos estatales controlaban y lograr abolir las alcabalas e impuestos interiores.

El desarrollo que logró alcanzar la actividad económica general, permitió aumentar las exportaciones y diversificarlas de tal forma que los minerales dejaron lugar a otro tipo de productos de origen agrícola e industrial, no obstante que los metales preciosos no dejaron de mantenerse en el primer sitio. Los principales productos agrícolas de exportación fueron los vegetales, el café, la vainilla, las fibras, el tabaco y las maderas preciosas. (16).

Las importaciones mantuvieron una tendencia de 5% anual a la alza (17), siendo su composición en mayor escala, de bienes de producción antes que de los de consumo, ya que las compras en el exterior se vieron limitados por el escaso ingreso y poder adquisitivo del grueso de la población. No obstante, también se presentaron variaciones en la estructura compositiva de las importaciones,

16. *Ibid.*, p.449.

17. El Colegio de México: "Comercio Exterior de México, 1877-1911. Estadísticas Económicas del Porfiriato". México 1960.

reduciéndose la de productos agrícolas y aumentando la de manufacturas y minerales.

En el ámbito jurídico del comercio exterior durante el Porfiriato, se crearon leyes y se expedieron decretos sumamente especializados al comercio y la economía en general. Entre las leyes expedidas en esta época destaca la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, decretada el 25 de enero de 1885. Esta representa una ley sistematizada y armonizadora de todas las instituciones jurídicas de comercio exterior, ya que a lo largo de su articulado se ocupa de tratar los aspectos relativos a las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior, el tratamiento a los buques y naves extranjeros, y de sus responsables, tripulantes y estibadores, así como las del cuerpo consular, regula y describe el procedimiento del despacho de mercancías, del aforo o valoración de efectos y del tratamiento a las operaciones de pasajeros internacionales, regula el tratamiento a las zonas libres y el almacenamiento y depósito de efectos extranjeros, establece infracciones al comercio exterior y contempla las sanciones correspondientes y por último, señala los procedimientos de defensa en contra de actos administrativos en materia aduanera. (18).

18. Claudia Peláez Sánchez. "Análisis Jurídico y Económico de las Prácticas Deseales de Comercio Exterior" Tesis Profesional. Universidad del Valle de México. México, 1992. p.24.

Por otra parte, la regulación de comercio exterior no sólo se concentró en la citada Ordenanza, sino que desde 1893, se crearon diversos decretos emitidos por el ejecutivo, por medio de los cuales se regulaba administrativamente la materia aduanera, estableciendo exenciones fiscales, pago de derechos de portazgo, aprobando fracciones arancelarias para clasificar más productos y fijando sus tasas ad-valorem y los procedimientos de las aduanas. (19).

Entre dichos documentos se dispuso la integración del cuerpo de gendarmería fiscal en la frontera norte, y se estableció en términos generales la división e integración del cuerpo de gendarmería fiscal por zonas aduaneras, estructurando la existencia de puntos para la revisión de mercancías que se tuvieran que descargar entre dos zonas cercanas. (20).

El décimo quinto de estos decretos, consistió en la ley de organización de las aduanas y las dividió en tres clases: (21).

- 1.- Aduanas marítimas.
- 2.- Aduanas fronterizas.
- 3.- Secciones aduaneras de despacho.

19. Idem.
20. Véase *ibid.* p.21
21. *ibid* p.24.

Y además se subdividieron en seis órdenes de acuerdo a los emolumentos, a la vez que bajo el mismo criterio se dividieron las secciones aduaneras en primera y segunda categoría.

A partir de ésto, podemos percatarnos de que en el Porfiriato se comienza a desarrollar la formación de leyes precisas en materia aduanal y algunos autores consideran que es en este momento cuando se crean jurídicamente los aranceles, entendidos como impuestos que se aplican a las mercancías comercializadas internacionalmente. Dichos impuestos los establecía el Presidente de la República y eran ejecutados por el Ministro de Hacienda a través de sus aduanas según lo disponían los artículos 18, 19 y demás relativos de la Ordenanza General de Aduanas.

Como se mencionó con anterioridad, la Ordenanza General de Aduanas constituyó el punto central del marco jurídico del comercio exterior durante el Porfiriato y en ella se reflejaron los deseos del régimen de Porfirio Díaz de dar seguridad jurídica al comercio internacional, destacando el propósito de facilitar la comunicación con las zonas comerciales situadas en los litorales del país, evitando los contratiempos administrativos que pudieran suscitarse en la contratación de fletes hacia el extranjero y con ello favorecer las exportaciones mexicanas.

En síntesis, podíamos apuntar que el Porfiriato se encuentra incrustado en una época dominada por las tendencias del liberalismo económico y que buscó acercar la política económica del país al juego del mercado de la teoría económica clásica, pese a que también fue incapaz de absolverse del proteccionismo comercial al mercado interior, lo que representó en cada momento un pesado legado de las tendencias de regímenes anteriores.

Al ubicarse dentro de la expansión del capitalismo mundial, el Porfiriato dió al país el rasgo de capitalismo dependiente consolidando una economía primaria exportadora, no obstante transformó la estructura de las importaciones.

Quizá, la característica económica más trascendente fue la de orientar el mercado hacia los Estados Unidos, desplazando a los países europeos en los primeros lugares de la economía nacional.

En el ámbito jurídico, el avance fue sumamente notable y quizá sea éste rubro en el que las tendencias de organización administrativa de Porfirio Díaz rindieron más fruto, no obstante que fue incapaz de sacudir de la política económica un marcado proteccionismo que más que reportar beneficios al mercado interno lo hizo al erario público.

B.- POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN LA
ETAPA REVOLUCIONARIA.

1.- EL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO DURANTE
LA REVOLUCION ARMADA. (1911-1920).

Al estallar la revolución mexicana la actividad económica del país llegó a verse desquiciada; no obstante el comercio exterior fue quizá uno de los pocos renglones de la economía que no sólo escapó a los obstáculos, sino que incluso se vió incrementado notablemente, circunstancia que obedeció a dos grandes factores que coincidían en ese momento: la gran demanda de las exportaciones petroleras de México como resultado de la primera guerra mundial, resultado del poco control que se tenía sobre las compañías petroleras -las cuales procuraron vender al extranjero la mayor cantidad de petróleo y evadir los impuestos que de ello se originaban- y por otra parte, la gran necesidad de importar alimentos y armas.

Lo anterior se confirma con las palabras del presidente Francisco I. Madero al rendir su informe al Congreso en 1912 cuando manifestó que "el movimiento comercial había tenido un aumento a pesar de la paralización del tráfico comercial en las regiones amagadas por la revuelta". (22)

22. Aída Lerman Alperstein "Comercio Exterior e Industria de Transformación en México 1910-1920". Plaza y Valdés Editores, México 1989, p.33.

En efecto, podemos decir incluso que el comercio exterior fue dinámico durante los dos primeros años de período revolucionario y que pudo sostener esta dinámica a pesar de los recrudescimientos de la guerra y aún cuando otros renglones de la economía fueron sumamente deteriorados.

La balanza comercial fue favorable al país durante los años que van de 1910 a 1920 debido al ascenso del valor de las importaciones, así como al incremento de las exportaciones. La mayoría de los autores coinciden en señalar que esta bonanza en el comercio exterior obedeció a la gran demanda de petróleo que provocó la primera guerra mundial y al hecho de que las zonas petrolíferas no fueran afectadas por la guerra civil, además de que el principal mercado fueron los Estados Unidos de América. (23).

Cabe destacar que tan próspero llegó a ser el tráfico comercial, que tanto el gobierno federal como los movimientos rebeldes pudieron encontrar su mejor fuente de recursos en las aduanas que tenían bajo su control.

No obstante lo anterior, el año fiscal de 1914 observó una notable caída, en primer lugar porque las estadísticas sólo reflejan el tráfico de las aduanas bajo control del gobierno federal y en dicho año las fuerzas de Carranza ya habían tomado gran parte de ellas y por otra

parte, se debió a la clausura del tráfico legal en las aduanas en virtud de la invasión norteamericana al Puerto de Veracruz (Abril-Noviembre 1914). (24).

Sin embargo, en los años restantes del período que nos ocupa, el comercio exterior tuvo un repunte especial como resultado de la demanda petrolera del exterior y la compra de bienes de producción a fin de mantener el ritmo productivo del país, siendo Estados Unidos el primer proveedor de maquinarias y equipos.

En el ámbito jurídico, el régimen regulador del comercio exterior no pudo ser tan estable como las cifras que arrojaba, ya que las aduanas cambiaban de control según lo determinaba el curso de la guerra y en consecuencia el país careció de una política nacional uniforme en materia de comercio exterior, sobre todo a partir de la entrada al poder de Victoriano Huerta; *"Cada grupo revolucionario que dominaba una zona se apoderaba de la aduana y dictaba normas. Así se impuso la regionalización económica"* (25), baste señalar como ejemplo, que de 1914 a junio de 1915, el constitucionalismo de Carranza dominaba y controlaba las aduanas de Mazatlán, San Blas, Manzanillo, Puerto Angel, Salina Cruz, Soconusco, Chetumal, Progreso, Isla del Carmen, Frontera, Coatzacoalcos,

24. Ibid. p.28.

25. Afda Lerma Alperstein Op. cit., p.37

Veracruz, Tampico, Matamoros, Guerrero, Tamaulipas y Piedras Negras.

Durante el gobierno Maderista existía un control aduanero central y los impuestos se aplicaban de modo uniforme, siendo las importaciones el primer rubro de recaudaciones, ya que las exportaciones casi no se gravaban como es el caso del petróleo cuya exportación fue libre de gravamen y en 1912 sólo se gravó la producción del mismo. (26).

No obstante la uniformidad fiscal-aduanera del régimen Maderista, ésta fracasó al ascenso político de Huerta que no sólo dividió al país militar y políticamente, sino que vino a definir la regionalización económica.

Tan lejos estaba el país de contar con una política de comercio que las tasas se fijaban en atención a las necesidades del erario público más que al crecimiento nacional, dada la emergencia de gobiernos revolucionarios o contrarrevolucionarios que buscaban en las percepciones aduaneras el apoyo financiero para la reordenación de sus administraciones. (27).

Durante los primeros meses de 1914, los líderes constitucionalistas organizaron el funcionamiento de las

26. idem.
27. Ibid. p.39.

aduanas bajos su control, lo cual vino a dar cabida a disposiciones jurídicas sobre el particular, emanando entre otros ordenamientos el Decreto de Felipe Rivero como gobernador constitucionalista del Estado de Sinaloa. Cabe destacar que aunado al regionalismo aduanero se daba la regionalización monetaria, bajo características similares o idénticas. (28).

A la rendición del usurpador de Huerta, el gobierno constitucionalista no estuvo exento de conflictos, ya que a pesar de que llegó a controlar la mayoría de las aduanas, la regionalización se mantuvo como consecuencia del rompimiento entre Carranza con Villa y Zapata.

Sin embargo, triunfante ante las demás corrientes revolucionarias, Carranza expidió una nueva tarifa arancelaria el 5 de julio de 1916 mediante la cual aceptaba la clasificación aduanera anterior a dicho momento y liberalizó casi la totalidad de las mercancías para su importación, declarando como único artículo prohibido el opio. Así, esta nueva disposición exentó del pago del impuesto al comercio exterior a los alimentos y productos de consumo primario y redujo en 10% los vestidos no lujosos. Por otra parte, a fin de fomentar la industrialización y el transporte, se declararon exentas las importaciones de barcos, carros de ferrocarril, herramientas de mano y

material didáctico. Asimismo se crearon 285 notas explicativas de la tarifa arancelaria y las fracciones llegaron a ser más de 700. (29).

Uno de los rangos más claros de este período en cuanto a la política económica del país, fue quizá el hecho de que el comercio con Estados Unidos era decididamente preponderante, ya que representaba el 76.6% en las exportaciones y el 57% en las importaciones. Consideramos que este desarrollo dependiente de la economía norteamericana vino a significar a lo largo de los años una parálisis en el crecimiento integral del país, toda vez que se convirtió en un factor condicionante y determinante de la economía del país allende de su propia inercia y trayectoria. (30).

Con la Constitución de 1917, la regulación del comercio exterior quedó exclusivamente como facultad de la Federación a través del Congreso de la Unión con lo que se consiguió un avance digno de reconocimiento, ya que se hizo valer la importancia del principio de legalidad tributaria, reservando la regulación un aspecto tan importante como los impuestos al comercio exterior a una "ley" propiamente dicha, es decir, a una disposición jurídica emanada del Congreso u órgano legislativo y que para entrar en vigor requiere ser sancionada de acuerdo al proceso legislativo.

29. Ibid. p.51.

30. Arturo Ortiz Wadgymar, Op. cit. pp. 27 y 28.

En realidad, creemos que el principio de legalidad tributaria en materia de comercio exterior es un eslabón clave en el desarrollo ordenado de un pueblo ya que trae aparejado el respeto a la seguridad jurídica y el fortalecimiento del bienestar nacional, pues dejar la política económico-tributaria en manos de las autoridades locales es echar a la deriva el rumbo económico, social y jurídico de la Patria. En lo anterior coincidimos con el Maestro Máximo Carvajal quien señala que el establecimiento de dichas facultades privativas al Congreso de la Unión fue una *"encomiable labor del legislador ya que deja en la esfera federal materia tan importante como es la regulación del comercio exterior, a través de los impuestos de importación y exportación los cuales no pueden ni deben quedar en la esfera estatal; pues las autoridades locales están desconectadas y carecen de visión de conjunto de la economía financiera del país, necesaria para definir la política de protección o de libre cambio que convenga seguir"*. (31).

Con lo anterior, y una vez concluida la lucha armada en 1920, dió principio la etapa llamada de la "gran construcción del país" de los gobiernos revolucionarios con el propósito de cimentar el desarrollo y la modernidad de México, al tiempo que se buscó transigir políticamente con la nueva dependencia económica con los Estados Unidos.

31. Máximo Carvajal Contreras "Derecho Aduanero" Editorial Porrúa. México 1988, p.94.

2.- LOS PRIMEROS GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS
FRENTE AL COMERCIO EXTERIOR.

Como resultado de la política económica creada por "la gran construcción del país", el comercio exterior comenzó a tener un notable incremento, mismo que pudo mantenerse a lo largo de la primera veintena de los gobiernos revolucionarios con un saldo favorable para México en la balanza comercial con Estados Unidos, significando en 1920 una diferencia positiva de \$447'394,000.00 y de \$331'473,000.00 para el año de 1940. En efecto, en el período señalado anteriormente, "las importaciones aumentaron en un 88.6% mientras que las exportaciones lo hicieron en un 18.3%". (32).

Este repunte en la economía con el exterior trajo como consecuencia la necesidad de actualizar la legislación aduanera, en primer lugar para proteger a la naciente industria de la competencia exterior, pero por otra parte, para otorgar alicientes a la creación de otras nuevas a través de facilitar la importación de maquinaria y equipos de producción.

En tales circunstancias fue necesaria la creación de una nueva Ley Aduanera, así como de un instrumento de regulación de las funciones de los agentes

32. Fuente: De 1920 a 1940, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística. Citado por Guillermo Ortiz Wadymar, Op. cit., p.30.

aduanales. En el primer caso, se expidió una Ley Aduanera el 18 de abril de 1928 para sustituir la antigua legislación que databa de 1891, sin embargo esta Ley nunca tuvo una aplicación positiva y por lo tanto fue necesario que se publicara el 31 de diciembre de 1929 la nueva Ley Aduanal que vendría a derogar a la de 1928, así como también a la vieja Ordenanza General de Aduanas de 1891.

Con la Ley Aduanal de 1929 se pretendió dar más facilidades administrativas al comercio exterior con la simplificación de trámites y la suspensión de trabas y requisitos como el certificado consular de las facturas y dejando el despacho aduanero a la intervención de una nueva figura; los agentes aduanales, a quienes la ley definía como "los individuos a quienes el Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Aduanas, autorice mediante la patente respectiva, para ocuparse habitual y profesionalmente, y siempre por cuenta ajena, en la gestión de las operaciones de que trata la presente ley, excepto la de consignación de buques, que podrá desempeñarse libre e independiente de la agencia aduanal". (33).

Pero la Ley Aduanal de 1929 no logró una vigencia muy prolongada pues en 1935 fue abrogada y expedida una nueva el 19 de agosto de ese año. En dicha ley se contempló la regulación de diversos tipos de tráfico de

mercancías, pudiendo ser marítimo, terrestre, aéreo y postal. Por su parte reguló también los regímenes temporal y definitivo, el tránsito internacional, los perímetros libres, el depósito fiscal, así como las operaciones cuya práctica podía realizarse en las secciones aduaneras.

Para el propósito que persigue este trabajo en general, quizá sea esta Ley Aduanal de 1935 de especial importancia, ya que es la que aplica un concepto novedoso e importante, consistente en la distinción específica de las contribuciones pagadas con motivo de las operaciones de comercio exterior ya que es la primera en dejar de llamarlas "*derechos sencillos y adicionales*" y los denomina como "*impuestos y multas*".

Esta ley tuvo vigencia hasta abril de 1952 en que entró en vigor el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, del cual nos ocuparemos más adelante.

No obstante la bonanza económica representada en cifras entre 1920 y 1940, el país vivió momentos de inestabilidad muy duros con motivo de la gran crisis de 1929 que vino a flagelar la naciente actividad económica del México emergente de la revolución, llegando a sus momentos más dramáticos en 1931 y 1932, tras la caída de las inversiones públicas y privadas y el retroceso del comercio exterior como consecuencia directa de ello.

Pero como lo mencionamos con anterioridad, pese a la gran depresión de 1929-1932, México fue hasta 1940 una nación con superávit en su comercio exterior, lo cual trajo consigo una mejor sistematización de la legislación aduanera.

C.- POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN EL MEXICO CONTEMPORANEO

1.- EL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO ENTRE 1940 Y 1982

El período que estudiaremos en este apartado resulta de suma importancia para la historia del comercio exterior mexicano, antes que por su proximidad histórica, por la organización legislativa y administrativa que se da en dicho período; en él podemos encontrar una política de comercio internacional mexicana en forma, es decir, se crea un sistema armónico de medidas fiscales y administrativas tendientes a controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

Asimismo, encontramos que este gran período de poco más de cuarenta años presenta dos facetas definidas, una tendencia proteccionista en el principio y posteriormente una tendencia liberalista.

Entendemos por proteccionista aquella política comercial que "tiene como propósito establecer en forma amplia controles y trabas cuantitativas o cualitativas a las importaciones" (34).

Por el contrario, la política liberalista tiene como meta eliminar obstáculos administrativos a las importaciones para abrir el mercado a la competencia internacional.

Así, desde 1940 el gobierno mexicano implementó una política proteccionista respecto del mercado exterior por medio de lo que dió en llamarse la sustitución de las importaciones, con el fin de salvaguardar la planta productiva del país. Gracias a la coyuntura con la Segunda Guerra Mundial, esta política comenzó a tener éxito, ya que en México se comenzaron a crear grandes empresas manufactureras que no encontraron a su paso el obstáculo de una competencia importante, pues los países con técnicas productivas y mercantiles avanzadas destinaban su capacidad industrial a la fabricación de artefactos bélicos.

De manera conjunta se presentó el fenómeno de creación de grandes empresas del estado bajo el auge propiciado por la expropiación petrolera, así como por la aparición de instituciones crediticias como Nacional

Financiera y el Banco de Comercio Exterior, que vinieron a ser el mejor soporte para la nueva industrialización y sustitución de importaciones.

En el ámbito legislativo, vino a hacer su aparición el Código Aduanero de 1952, cuya importancia e influencia directa sobre la cual la legislación aduanera requiere que hagamos un alto para adentrarnos un poco en su estudio.

En primer lugar, establece y distingue como medios de entrada y salida de mercancía del territorio nacional a las aduanas, clasificándolas en: (35).

- a). Marítimas.
- b). Fronterizas.
- c). Interiores.
- d). De aeropuertos internacionales.

Dichas aduanas se abren al comercio con cualquier nación salvo casos urgentes de seguridad nacional ya por aspectos de salud, de beligerancia o de control administrativo de la política comercial, sujetando algunas mercancías al cumplimiento de requisitos especiales establecidos por la ley. (36).

35. Véase. Diario Oficial de la Federación, Lunes 31 de diciembre de 1951. Sección Tercera, p.1.

36. Máximo Carvajal Contreras. Op. cit., p.97.

Asimismo, hace una clasificación detallada de las operaciones de comercio exterior distinguiendo las siguientes:

- | | |
|--------------------|-----------------------------|
| a). Importaciones: | 1). Definitivas |
| | 2). Temporales |
| b). Exportaciones: | 1). Definitivas |
| | 2). Temporales |
| c). Tránsito: | 1). Por territorio nacional |
| | 2). Por el extranjero |
| d). Transbordo. | |

Por otra parte calificaba también a las mercancías en: (37).

a).- Nacionales: Aquellas fabricadas o manufacturadas en el país con materiales nacionales o nacionalizados.

b).- Nacionalizadas: Cuya importación satisfizo todos los requisitos y pago todos los impuestos.

c).- Extranjeras: Las que por su origen provienen del extranjero y no han sido nacionalizadas.

A efecto de garantizar debidamente las contribuciones derivadas del comercio exterior, se estableció

que los particulares respondieran directa y preferentemente ante el fisco con las mercancías importadas. (38).

Por su parte, el Código Aduanero establecía reglas para aplicar cuotas, tipos de cambio, restricciones, recargos, requisitos especiales, precios oficiales y prohibiciones. (39).

Se determina también los momentos en que jurídicamente se inician y concluyen las importaciones y exportaciones según las siguientes reglas: (40).

a).- IMPORTACION: Inicia al entrar la nave conductora de las mercancías en aguas territoriales o bien, cuando los vehículos terrestres que las transportan crucen la línea divisoria fronteriza, o cuando tratándose de aeronaves, éstas entren en el espacio aéreo mexicano. Concluye cuando tras haber sido realizado su despacho en la aduana, las mercancías quedan a disposición del destinatario.

b).- EXPORTACION: Inicia al ser presentadas las mercancías para su despacho en aduana y termina con la salida del territorio nacional.

38. Idem.
39. Ibid. p. 106.
40. Ibid. pp. 98 y 99.

Otro concepto importante contenido en el Código Aduanero fue el de "despacho". El despacho aduanero constaba de dos momentos: (41).

1.- Aquel en que se realizan los actos y trámites relacionados con la función del porteador, entre los que encontramos la presentación de las mercancías a las autoridades aduaneras, tratándose de tráfico terrestre, la formulación del manifiesto de carta certificada por cónsul respecto de la mercancía destinada a puertos mexicanos tanto marítimos como aéreos.

2.- Aquel en que se realizan los actos e que intervienen los remitentes, consignatarios o destinatarios de las mercancías y que en primer lugar consta del reconocimiento aduanero para que tras un examen de las mercancías se establezca su correcta clasificación arancelaria y como consecuencia la determinación de la tarifa que le corresponde.

Por lo que se refiere a las infracciones al Código Aduanero, éste distingue dos tipos: simples y complejas. Las primeras derivaban de la mera tramitación aduanal, mientras que las segundas se clasificaban a su vez en cuatro clases: (42).

41. Ibid. pp. 100, 101 y 103.

42. Ibid. p.106.

- 1). Tenencia ilegal de mercancías.
- 2). Comercio ilícito.
- 3). Inexacta clasificación arancelaria.
- 4). Contrabando.

Podríamos dedicar mucho espacio más para referirnos al Código Aduanero de 1952, sin embargo, el propósito es dar sólo una panorámica para poder referirnos a otras leyes integrantes del marco jurídico aduanero en la etapa histórica que nos ocupa.

En efecto, debemos mencionar que otra disposición importante en el comercio exterior es la Tarifa del Impuesto General de Importación. La primera tarifa que aparece en la época contemporánea es la de 1930, publicada en diciembre de 1929, misma que vino a ser sustituida por la Tarifa del 14 de diciembre de 1947, que siguió el método decimal de clasificación aduanal.

Para la valoración aduanera, se establecía el sistema de calcular el impuesto al comercio exterior aplicando la tarifa correspondiente sobre el valor de la mercancía según el precio oficial que se señalara o sobre el valor de la factura cuando este último fuera mayor al precio oficial.

Encontramos en este periodo un antecedente histórico más concreto respecto de los controles al comercio desleal y es que a partir de la Ley del Impuesto General de Importación de 1947 se hizo obligatorio consignar el valor de las mercancías en el mercado del lugar de compra en las facturas que ampararan éstas.

En enero de 1956 fue publicada una nueva Tarifa de Importación que vino a sustituir a la de 1947, siendo aun más abundante en su contenido, pues además de recoger toda la experiencia de las que le antecedieron, "se vió enriquecida por la información de la C.U.C.I. (Clasificación Uniforme de Comercio Internacional) y la N.A.U.C.A. (Nomenclatura Arancelaria Uniforme para los Paises de Centro América)". (43).

Esta Ley del Impuesto General de Importación estableció reglas más específicas para la clasificación: Sección, Capítulo, Grupo, Partida y Fracción; partiendo del género a la especie. Una innovación importante fue el reservar la última fracción de cada partida a aquellos bienes que no podían ajustarse típicamente a las fracciones específicas pero que compartían características afines y la denominó "los demás" (44). Además, es importante señalar que junto a la nomenclatura de la tarifa se agregaron las notas

43. Ibid. p.18.

44. Idem.

explicativas, con lo que se permitía formar mejor el criterio de quien tuviera que clasificar la mercancía.

Para noviembre de 1964 fue publicada una nueva tarifa que vino a adoptar la Nomenclatura Aduanera del Consejo de Bruselas, conteniendo 5 reglas generales y 16 complementarias para su aplicación. Sin embargo, la tarifa de 1975 disminuyó las reglas a 4 generales y 12 complementarias.

Por cuanto a la Ley del Impuesto General de Exportación, ésta suele seguir las características de la de Importación en lo general y podemos decir que las tres principales a lo largo del período histórico que nos ocupa han sido la de 1947, la de 1958 que adoptó los criterios de clasificación de la C.U.C.I. y la N.A.U.C.A. y la de 1975. (45).

Dentro de la faceta proteccionista que que predominó hasta principios de la década de los ochentas, se establecieron además diversos controles administrativos al comercio exterior, entre los que más destaca el sistema de permisos previos, que fue motivado por la necesidad de proteger tanto la balanza de pagos como la industria nacional.

La instrumentación de este tipo de control gubernamental se realizó mediante la expedición de 1956 del "Decreto que crea y establece el sistema de permiso previo a las importaciones".

Este Decreto fue incorporando cada vez más fracciones arancelarias bajo su regulación, llegando a imponer el requisito de permiso previo a todas las mercancías en el año de 1975.

Por otra parte, se pretendió favorecer la industria exportadora mexicana a base de subsidios, mismo que al paso del tiempo darían lugar a programas de fomento que a la fecha continúan vigentes.

Uno de los subsidios más importantes fue el de exentar hasta en un 100% del pago de los impuestos a la importación a las materias primas que no se fabricaran en el país y que fueran destinadas a la producción de artículos de exportación, siempre que el grado de integración nacional fuera superior al 80% del producto terminado.

Resumiendo, diremos que a partir de 1940 se comienza a organizar, bajo la tendencia proteccionista, una política comercial exterior uniforme y continuada, que daría pie a la apertura mexicana iniciada en la década de los ochenta.

Las variables de esta etapa histórica se reducen a un desequilibrio de la balanza de pagos que acarrió tras de sí un orden legal y administrativo tendiente a la búsqueda de sustitución de las importaciones a través del proteccionismo arancelario.

2.- LA POLITICA DE APERTURA.

1983 es el año que marca la transformación estructural de la Política comercial externa mexicana cuyas características fueron matizadas por la búsqueda del saneamiento de las finanzas públicas, la reestructuración y contracción del sector paraestatal y la racionalización de la protección comercial de la planta productiva nacional.

La política de apertura adquiere gran relevancia al firmarse el Protocolo de Adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) por parte de nuestro país, que trajo como consecuencia la reducción a las restricciones a la importación de mercancías y el cambio en la política fiscal al hacer que los aranceles respondan más a un fin recaudatorio y menos a uno proteccionista.

La creación de una nueva Ley Aduanera en 1982 no sólo vino a abrogar el Código Aduanero de 1951 y la legislación relativa al mismo, sino que buscó realmente

establecer un sistema aduanero más funcional, situación que no quedó sólo en la publicación de esta ley, sino que se intentó llevar a sus últimas consecuencias con las profundas reformas de 1989 y 1990, logrando la creación de un orden fiscal-aduanal más eficiente y operativo.

Esta modificación estructural se propone desaparecer el proteccionismo que se venía arrastrando desde 1940, suavizando los aranceles y simplificando los requisitos administrativos a la entrada de las mercancías extranjeras.

También se busca que la industria nacional pueda competir comercialmente dentro de un margen de igualdad de condiciones, para lo cual se plantea la necesidad de optar por el libre comercio a la vez que por la eliminación de prácticas desleales de comercio, de ahí la sujeción en el ámbito multinacional al arbitraje del GATT, así como a tratados bilaterales regidos por acuerdos y negociaciones tales como el "Entendimiento (sic) Comercial entre México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios" de 1985, en el que desgraciadamente fueron dejados los intereses nacionales a cambio de proteger los norteamericanos, pues en él se establecen las normas a seguir para no dañar la economía norteamericana. (46)

No cabe duda que el citado "Entendimiento Comercial" es un absurdo dentro del estado de derecho mexicano, toda vez que tras evitar llamarlo tratado internacional se pretende quizá hacer a un lado la voluntad popular plasmada en nuestra Carta Magna, en el sentido de que todo tratado internacional debe ser ratificado por el Senado de la República, pues dicho "Entendimiento" fue celebrado por el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, funcionario que resulta incompetente para suscribir por sí un pacto internacional, máxime tratándose de la materia tan delicada a que se refiere el citado documento. Por otra parte, es desconcertante en su contenido ya que es contrario a los intereses económicos del país en aras de buscar un supuesto tratamiento justo a los productos mexicanos sujetos a procedimientos de investigación en materia de impuestos compensatorios, pues a cambio de suspender el fomento para las exportaciones mexicanas, los Estados Unidos ofrecieron *"que ningún impuesto compensatorio será aplicado a ningún producto mexicano, a menos que se determine que las importaciones subsidiadas están, a través de los efectos del subsidio, causando o amenazando causar daño material a un sector productivo nacional (estadounidense) establecido, o retardan materialmente el establecimiento de un sector productivo nacional (estadounidense)".* (47).

Después de leer la anterior cita tomada del "Entendimiento Comercial" en comento, opinamos que el mismo es una afrenta a la lógica, al derecho y a la Patria.

Sin embargo, también debemos considerar -con gran pesar- que el citado "Entendimiento" representa un antecedente nacional respecto de la regulación jurídica en materia de control de las prácticas desleales de comercio exterior, aunque en este caso se trata de evitar conflictos para los exportadores mexicanos en un país extranjero, antes que para proteger la planta productiva nacional en su propio mercado.

Pero en realidad, la regulación formal contra las prácticas desleales de comercio exterior no aparece en México sino hasta el 13 de enero de 1986, fecha en que se publica la "Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior" (48).

La intención de dicha ley es la de buscar la protección de la planta productiva nacional contra las prácticas desleales de comercio exterior conocidas como "dumping" y "subvención", gravando con impuestos o "cuotas compensatorias" las mercancías, en la medida que se presente

el margen desleal de competencia, realizando dicho cobro a través de las aduanas.

Otro ordenamiento de la legislación mexicana en la materia es el "Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional" de 25 de noviembre de 1986 y reformado en 1988, estableciendo con ello un procedimiento administrativo más claro respecto de plazos, términos, situaciones generales y específicas de orden procedimental así como de particularidades que permitan un mejor funcionamiento de los mecanismos de defensa contra el dumping y la subvención. (49).

Por su parte, las reformas realizadas a dicho reglamento el 19 de mayo de 1988, tuvieron como objeto adaptar la legislación mexicana en los supuestos del Código Antidumping del GATT, suscrito por México en julio de 1987 y que entró en vigor el 21 de abril de 1988. (50).

En efecto, el 24 de julio de 1987 nuestro país suscribió el "Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", conocido como Código Antidumping, siendo ratificado por el Senado el 4 de diciembre de ese año y entrando en vigor en abril de 1988.

49. Véase *ibid*, martes 25 de noviembre de 1986, p.5.

50. *Idem*, jueves 19 de mayo de 1988, pp. 3 y 4.

Sin embargo, el ordenamiento más reciente en materia de antidumping es la LEY DE COMERCIO EXTERIOR publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y que deroga a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior. Esta nueva Ley pretende ajustar mejor el sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional a las disposiciones del GATT y a las leyes de otros países, principalmente de Estados Unidos de América, sin embargo, como lo estudiaremos en los capítulos siguientes, en muchos de sus conceptos es sumamente imprecisa, al grado de parecer no más que una mala traducción de otra ley extranjera ajena a la tradición de nuestro sistema jurídico.

A la fecha la Constitución de la República y las anteriores disposiciones forman el marco jurídico mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio exterior, no obstante involucran a otra serie de disposiciones afines como es la Ley Aduanera y su Reglamento, la Ley del Impuesto General de Importación y diversos acuerdos y disposiciones administrativas, mismas que constituyen la materia de fondo del presente trabajo, por lo que dejamos aquí la historia para pasar al análisis específico del sistema jurídico-administrativo de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional.

CAPITULO SEGUNDO

"Conceptos Generales"

- A. Prácticas Comerciales Desleales.
- B. La Importación de Mercancías.
- C. Impuestos al Comercio Exterior

A.- PRACTICAS COMERCIALES DESLEALES.

1.- CONCEPTO DE CONCURRENCIA DESLEAL Y SUS FORMAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL.

Concurrencia comercial es la participación de dos o más entes económicos en la actividad del mercado, al ofrecer a los consumidores sus bienes o servicios. En los sistemas económicos de libre mercado, así como en el ámbito de las naciones, la concurrencia trae consigo la competencia entre los concurrentes.

En nuestro país esta libre participación en el mercado está garantizada por el artículo 5° Constitucional que establece que a ninguna persona se podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, trabajo o comercio que le acomode, siempre que sean lícitos. Sin embargo, la libertad consagrada en el citado precepto constitucional no puede ejercerse contrariamente al interés público y en consecuencia, el ejercicio de dicho derecho se puede limitar si daña derechos de terceros, o bien, si perjudica al bien común.

La garantía de libre concurrencia mercantil debe ser regulada a efecto de conservarla, por lo que el derecho debe controlar aquellas prácticas que restringen la libertad de industria o comercio.

Quizá sean las prácticas desleales de comercio las que de modo más general atentan contra la libre concurrencia mercantil, además de causar graves daños a la capacidad de empleo y por tanto al ingreso de los trabajadores. El Convenio de París para la protección de la propiedad industrial creado en 1883 define la competencia desleal como "todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial y comercial (1) y en consecuencia prohíbe "cualquier acto capaz de crear una confusión, por cualquier medio que sea, respecto del establecimiento, los productos o las actividades industriales o comerciales de un competidor" (2) y además "cualesquiera otros actos análogos encaminados a desviar la clientela de otro comerciante" (3).

Hasta hace pocos años, la única opción jurídica para defenderse de una práctica desleal comercial era sujetarse a los preceptos del derecho civil que regulan la responsabilidad AQUILIANA y establecen que, el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro está obligado a repararlo. Sin embargo este precepto no resulta funcional ante la complejidad que revisten hoy en día

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano" Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992, Quinta Edición, p. 575.

2. Idem.

3. Idem.

las operaciones del mercado que reclaman disposiciones más claras y concretas ante casos específicos.

La primera gran diferenciación sobre el concepto que nos ocupa es el de establecer los términos de "competencia ilícita" y "competencia desleal".

Por competencia ilícita, los autores suelen coincidir en señalar a todo acto contrario a las costumbres y usos comerciales aceptados en el ejercicio del comercio, por el que se mantiene la rivalidad mercantil a través de medios que violan las normas contenidas en leyes, reglamentos o contratos.

Por su parte, definen la competencia desleal como toda práctica alevosa tendiente a desviar la clientela ajena en favor de quién la ejerce, a través de propagandas o publicidad engañosa o el establecimiento de condiciones económicas desfavorables al competidor, causándole con ello un perjuicio o daño.

El comercio internacional no es ajeno a este tipo de prácticas y se pueden encontrar en él diversas formas que pretenden afectar el funcionamiento habitual de los mercados, impidiendo que los agentes económico de la oferta y la demanda sigan el curso de su evolución normal, lo que

puede resultar sumamente nocivo para el sano desarrollo de los flujos comerciales.

Entre las prácticas desleales en el comercio internacional encontramos principalmente el contrabando, la falsa designación del origen de mercancías, la comercialización de artículos defectuosos o que no cubran los estándares mínimos de calidad, la falsificación o uso indebido de marcas y la violación de derechos de autor, el dumping y la subvención.

El contrabando consiste en la introducción al territorio nacional de mercancías, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos a que haya lugar, o bien, sin el permiso de la autoridad competente cuando ello sea necesario, así como cuando se trate de mercancía cuya importación esté prohibida.

La práctica del contrabando, además de constituir un delito, crea condiciones desfavorables para los competidores, toda vez que permite a quien lo comete, concurrir en el mercado abatiendo ilegalmente costos y ofreciendo, por tanto, mejores precios.

La falsa designación del origen de las mercancías trae consigo otra práctica desleal ya que desvía la clientela de los verdaderos introductores de mercancía

originaria de un lugar terminado, máxime cuando el origen juega un papel importante en la oferta de las mercancías, vgr. la porcelana china, seda japonesa, casimir inglés, oro de Rusia, vinos españoles, alemanes, etc., con lo cual se engaña a los consumidores ofreciéndoles a un aparente mejor precio dichos productos.

La comercialización de productos "chatarra" también pretende desviar indebidamente la clientela de un competidor, además que desalienta el desarrollo industrial, repercutiendo negativamente en el mercado y dañando la economía nacional.

La falsificación o uso indebido de marcas y la violación a los derechos autorales se dirigen a inducir confusión o error en los consumidores y con ello atraer los beneficios de tales marcas a la comercialización de productos falsos, con lo que se crea una competencia desleal respecto de aquel que tiene que sostener económicamente el uso de la misma y que dedica recursos al mejoramiento de la calidad de sus productos.

Dentro de las prácticas desleales de comercio internacional que se contemplan en la Ley de Comercio Exterior encontramos la subvención y el dumping.

Por subvención debe entenderse el otorgamiento directo o indirecto, por un gobierno extranjero o por sus organismos públicos o mixtos, de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías destinadas al mercado de otro país, para fortalecer inequíticamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas de subvención aceptadas por la comunidad internacional.

Grosso modo, diremos que el dumping es la práctica consistente en la importación de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal, sin embargo, en el siguiente apartado trataremos a fondo el concepto y tipos de dumping.

2.- CONCEPTO DE DUMPING Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.

La mayoría de los autores coinciden en señalar que el dumping tiene lugar cuando se vende un bien de origen extranjero a un precio más bajo (neto de costos, de transporte, aranceles, etc.) que el precio que se cobra a los clientes domésticos en el país de procedencia por un bien idéntico o similar.

Doctrinariamente encontramos las siguientes categorías de dumping, según su intencionalidad: (4)

a). *ESPORADICO*: Consiste en la venta de mercancías extranjeras a precios bajos como una forma de liquidar existencias de bienes perecederos y sin afán de destruir a los competidores.

b). *INTERMITENTE*: Busca retener una parte del mercado de mercancías extranjeras cuando se atraviesa por una depresión económica.

c). *DEPREDATORIO*: Es aquel con el cual se busca destruir a los competidores y estructurar posiciones monopólicas, con lo cual se puede recuperar posteriormente las pérdidas, decidiendo en forma autónoma los precios.

En general, el dumping es censurado por las leyes cuando en circunstancias de "intermitencia" y "depredación" origina daños y perjuicios objetivos en la economía nacional, pudiendo presentarse de alguna de las siguientes formas técnicas: (5)

A). *DUMPING SOCIAL*: Se refiere al exceso de la mano de obra en un país o bien la inexistencia o

4. Jorge Wítker y Ruperto Patiño "La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional" Editorial Porrúa, México, 1987. p. 127.

5. Idem.

insuficiencia de la legislación laboral, que traiga aparejada una prolongación anormal de la jornada de trabajo en detrimento del salario de los trabajadores, lo que produce una reducción sensible en el costo de la producción.

B). *DUMPING DE MATERIAS PRIMAS*: Consiste en obtener ventajas en los costos de producción, por la obtención de materias primas producidas en mejores condiciones por provenir de un país que ofrezca incentivos económicos a la exportación de la misma.

Sin embargo, si tales ventajas se consiguen como resultado de prácticas jurídicamente aceptadas, no existe situación de dumping.

C). *DUMPING DE TRANSPORTES Y FLETES*: Se origina por la disminución de los costos de transportación de mercancía.

D). *DUMPING ARANCELARIO*: Consiste en la existencia de una fuerte protección arancelaria al mercado interno para reservarlo a la propia producción y facultar así la posibilidad de exportar a bajos precios sin detrimento de la rentabilidad de la producción.

E). *DUMPING DEVALUATORIO*: Es aquel que se origina por la devaluación de la moneda de un país, que presupone, en teoría, la reducción de costos de producción

mediante un tipo de cambio estipulado, lo que permite concurrir a mercados extranjeros con mejores precios.

También podemos distinguir dos clases de dumping partiendo del mercado al que se dirige la práctica desleal: (6)

DUMPING DIRECTO: Es la importación de mercancías a un menor precio al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al país de origen o procedencia, cuando ello afecta directamente la producción de un bien determinado en el país importador, ya por impedir la creación de una nueva industria o producto, ya por dañar su desarrollo y crecimiento.

DUMPING INDIRECTO: Es el que se manifiesta en el mercado de un tercer país que no es productor de la mercancía afectada y se dirige contra la producción de otro país exportador concurrente al mercado receptor.

Ahora bien, a continuación pasaremos a revisar el concepto de *dumping* y sus elementos en la legislación mexicana.

Para efectos de identificación en adelante llamaremos "Ley de Comercio Exterior" a la Ley publicada el

27 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación y "Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional" a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior publicada el 13 de enero de 1986 en el Diario Oficial de la Federación y derogada por la Ley de Comercio Exterior a partir del 28 de julio de 1993.

La Ley de Comercio Exterior se refiere al dumping como "importación en condiciones de discriminación de precios y lo define como "la introducción de mercancías a un precio inferior a su valor normal" (7).

De acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, se consideraba como práctica desleal de comercio internacional (Dumping) a "la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia"(8).

En cuanto a la forma de establecer el valor normal, la legislación mexicana señala que éste será 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.

7. Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Julio de 1993. Artículo 30

8. Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de enero de 1986. Artículo 7°.

Para comprender mejor el significado del concepto anterior, iremos desglosando el contenido de cada uno de los elementos que lo integran.

En la determinación del precio comparable, se deben considerar los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas, además que habrá de considerar cualquier otro elemento útil para que el valor normal y el precio al que se importe la mercancía sean comparables.

Por mercancía idéntica se debe entender a aquella que coincide en todas sus características con la que se compara, considerando su naturaleza, origen, procedencia, uso, función, calidad, marca y prestigio comercial. (9)

Mercancía similar es la que no coincide en todas sus características con la que se compara, pero que sí coincide en cuanto a su naturaleza, uso, función y calidad. (10)

Operaciones comerciales normales son las que se realizan habitualmente o que durante un tiempo razonable,

9. Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1986 y reformado mediante publicación en el propio órgano oficial del 19 de mayo de 1988. Artículo 1º fracción VII.

10. Idem.

inmediato anterior a la fecha de exportación a México, se hayan realizado en el país de origen o procedencia respecto de mercancías idénticas o similares. (11)

En términos de la Ley de Comercio Exterior, las operaciones comerciales normales "son aquellas que reflejan las condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente o durante un período representativo entre compradores y vendedores independientes.

Para el cálculo del valor normal, deben excluirse las ventas en el país de origen o procedencia a un tercer país, cuando éstas reflejen pérdidas sostenidas". (12)

Si el valor normal obtenido no resulta representativo o bien, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, se deberá considerar como valor normal al precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales, que podrá ser el más alto siempre que resulte representativo. (13)

En caso de que el anterior criterio no baste para obtener el valor normal representativo de las

11. Ibid. Artículo 1º fracción V.
12. Ley de Comercio Exterior. Artículo 32.
13. Ibid. Artículo 31.

mercancías, se debe recurrir entonces a la obtención del llamado *valor reconstruido*, que se obtiene de adicionar al costo de producción de la mercancía en el lugar de origen, los gastos de venta, de transporte y un margen de utilidad razonable.

En resumen, existe dumping cuando se introduce a territorio nacional mercancías a un precio inferior al precio comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen, o bien al precio comparable más alto de exportación a un tercer país, o bien, al precio que se obtiene mediante la adición al costo de producción en el país de origen, de los gastos generales y una utilidad razonable.

3.- CONCEPTO DE DAÑO A LA PRODUCCION NACIONAL

Una condición *sine qua non* de procedibilidad para iniciar un procedimiento administrativo contra prácticas desleales de comercio internacional y más aún para la imposición de una cuota compensatoria definitiva, es la prueba del daño o de la amenaza del daño.

En la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, se establecía que el Ejecutivo podía pactar con otros países que la imposición de cuotas compensatorias

sólo se determinaría mediante la prueba del daño, siempre que existiera reciprocidad, sin establecer que sucedería en caso contrario, lo que llevó a conformar el criterio de que para imponer las cuotas compensatorias debía probarse el daño a la producción nacional o al menos la amenaza del mismo.

En efecto, dicho criterio fue corregido posteriormente por el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de mayo de 1988 en su artículo 12, que textualmente señala:

"... sólo se determinarán cuotas compensatorias definitivas, si como resultado de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría llega a la conclusión de la existencia de daño o de la amenaza de que éste pueda causarse a la producción nacional o que se obstaculiza el establecimiento de industrias, debido a importaciones efectuadas o que pueda efectuarse en tales condiciones".

Por su parte, el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como Código Antidumping del GATT, que entró en vigor en nuestro país el 10 de marzo de 1988, establece en su capítulo de "Consideraciones", que sólo pueden aplicarse derechos antidumping cuando se cause o amenace causar daño importante a una producción existente o si se retrasa sensiblemente la creación de una producción.

No obstante, la Ley de Comercio Exterior señala por el contrario, que de no existir reciprocidad, se podrán imponer cuotas compensatorias sin que se pruebe el daño o la amenaza de daño. Actualmente, las autoridades mexicanas consideran dicha reciprocidad como el que el país del que son originarias o procedentes las mercancías objeto de investigación, sea parte firmante del GATT.

En nuestra opinión esta disposición es violatoria de los principios de igualdad jurídica y de equidad consagrados en nuestra Carta Magna, toda vez que al importador se le da un trato distinto en razón de las relaciones jurídico-comerciales que sostenga el Estado mexicano con el Estado del que son originarias las mercancías que importa.

Pero para poder comprender mejor el contenido y trascendencia de la prueba del daño, empezaremos por considerar los elementos que le integran.

Si acudimos al derecho común en busca de elementos que nos aporten mejores nociones jurídicas encontramos que el artículo 2108 del Código Civil reputa al daño como "la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación" (14) y

14. Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1928. Artículo 2108.

distingue este concepto del de perjuicio que según el artículo 2109 del Código en comento es "la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación". (15)

De los anteriores preceptos de derecho común se alimentan los conceptos utilizados en la Ley de Comercio Exterior, ya que la misma define al daño a la producción nacional como "la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. (16)

Podemos apreciar que el concepto anterior se refiere al daño propiamente dicho según lo define el artículo 2108 del Código Civil y en un segundo momento, al concepto de perjuicio según el propio Código. Sin embargo el concepto de daño en la Ley de Comercio Exterior, va más allá de los términos del derecho común y agrega que como daño también debe entenderse el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.

Así en el procedimiento administrativo contra prácticas desleales de comercio internacional, no sólo es

15. Idem. Artículo 2109.

16. Ley de Comercio Exterior. Artículo 39.

importante poder determinar el daño, sino que también juega un papel destacado la posibilidad de prevenirlo, por lo que el legislador ha agregado un concepto novedoso denominado "Amenaza de Daño" que consiste en el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. (17)

Es muy importante destacar que la amenaza de daño debe basarse en hechos concretos y por tanto demostrables y no solamente en meros alegatos, conjeturas o posibilidades remotas, con lo cual se obliga a los denunciadores de dumping, así como a las autoridades que realicen la investigación correspondiente, a probar debidamente y por medios idóneos que existe amenaza de daño, con lo que se evita que a través de alegatos y conjeturas endebles se llegue a imponer una cuota compensatoria.

Pero no basta que en la investigación administrativa se pruebe que existe daño o amenaza de daño a la producción nacional, sino que además se debe probar que ello es consecuencia directa de las importaciones en condiciones de dumping o subvención.

Como se señaló en párrafos anteriores, el daño y la amenaza de daño debe probarse debidamente para lo que la Ley de Comercio Exterior establece diversos criterios a considerar, en los artículos 41 al 44, mismos que pueden

resumirse en términos del Código Antidumping del GATT en:
(18)

1).- Volumen de las importaciones objeto de dumping y su efecto en los precios de los productos similares en el mercado interno.

2).- Efectos consiguientes de esas importaciones sobre los productos nacionales de tales productos.

De acuerdo con el citado Código Antidumping, el examen de los efectos sobre la producción nacional deberá evaluar todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa producción.

Así el inicio del procedimiento e investigación contra prácticas desleales de comercio internacional debe basarse al menos en la presunción de la existencia de tres elementos esenciales.

1.- La existencia de una práctica de dumping.

18. Véase Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como Código Antidumping. Suscrito por nuestro país en junio de 1987 y ratificado en diciembre del mismo año por la Cámara de Senadores, entrando en vigor para México el 10 de marzo de 1988. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1988.

2.- La existencia del daño o amenaza de daño a la producción nacional.

3.- El nexo causal entre la práctica de dumping y el daño o amenaza de daño a la producción nacional.

Estos mismos elementos deben probarse plenamente para la imposición de una cuota compensatoria.

Por último, a fin de establecer mejor cuando se presenta el daño o la amenaza del mismo, determinaremos que debe entenderse por *producción nacional*, ya que ésta resulta ser el sujeto pasivo en la relación jurídica que venimos estudiando, es decir, el sujeto que sufre el daño o al menos sobre quien se cierne la amenaza del mismo.

De la redacción del artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior no es posible delimitar un concepto preciso ya que textualmente señala:

"Para los efectos de esta Ley, la expresión *producción nacional* se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate".

El error más grave que se observa en el precepto comentado es que al definir utiliza el concepto definido en el texto de la definición, rompiendo con un

principio lógico muy importante, ya que establece que por "producción nacional" debe entenderse el 25% de la "producción nacional".

Consideramos que pese a la grave falla de lógica pura del precepto antes citado, podemos acudir a la legislación anterior en busca de elementos que nos permitan estructurar una definición apropiada al concepto de "producción nacional".

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, establecía lo siguiente:

"Las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y representen, por sí mismas o agrupadas cuando menos el 25% por ciento de la producción nacional de dichas mercancías ... podrán denunciar ..."

Por su parte, el artículo 1º fracción VIII del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional nos esclarece un poco más al término "producción nacional" como sujeto pasivo del daño en la materia que nos ocupa, al establecer que:

"Daño a la producción nacional es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufran o puedan sufrir uno o varios productores nacionales, representativos de una parte significativa de la producción nacional ..."

Si bien es cierto que los últimos dos preceptos nos aportan elementos básicos para establecer con precisión el término *producción nacional*, los mismos adolecen del vicio apuntado respecto del artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior, es decir, terminan por utilizar la palabra definida dentro de la definición, además de otros errores particulares que en su momento comentaremos.

Opinamos que por "producción nacional" debe entenderse en primer lugar a una persona o un conjunto de personas, toda vez que el Derecho regula las relaciones entre personas y no entre cosas o hechos. En segundo lugar, estas personas que integran la producción nacional -sujeto pasivo del daño- deben reunir características especiales para ser consideradas dentro de dicho término, son las siguientes:

1).- Ser fabricantes de mercancías idénticas o similares a aquellas que se importen o pretendan importarse en condiciones de dumping;

2).- Que la fabricación de dichas mercancías la realicen dentro del territorio nacional; y

3).- Que por sí mismas o en su conjunto, fabriquen el 25% o más del total producido de dichas mercancías en territorio nacional.

Sin embargo, en el último punto surge inmediatamente la pregunta: ¿25% o más del total producido durante qué tiempo?, ¿durante el último mes?, ¿durante el año pasado?, ¿durante el presente año?, ¿cuándo?, creemos que esta laguna legislativa amerita una respuesta pronta del Congreso. En nuestra opinión debe establecerse el período que abarque el tiempo de la investigación administrativa.

Ahora bien, consideramos que el conjunto de personas -físicas o morales- a que nos estamos refiriendo no debe restringirse en atención a la nacionalidad, con base en una mala interpretación del artículo 1º fracción VIII del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, ya que en nuestra opinión debe entenderse como "productor nacional" a toda aquella persona que fabrica mercancías en territorio nacional, pues el carácter de "nacional" radica en el hecho de que el proceso productivo o de transformación se realice dentro del territorio nacional y no así en el de la nacionalidad de la persona que realiza dicha fabricación.

En virtud de lo anterior, consideramos que el término producción nacional para efectos del sistema jurídico mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional debe entenderse en forma genérica, como *"aquella persona o personas físicas o morales que fabriquen en territorio*

nacional mercancías idénticas o similares a aquellas que se importen o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y que por sí mismas o en su conjunto sean productores del 25% o más del total producido de tales mercancías en el país, durante el período que haya de abarcar la investigación administrativa correspondiente".

Sin embargo, se presenta un nuevo problema para la determinación del concepto "producción nacional" cuando los propios fabricantes nacionales o un porcentaje de ellos son a su vez los importadores de mercancías en condiciones de dumping, por lo que el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior agrega lo siguiente:

"Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento del resto de los productores".

Opinamos que el párrafo anterior contradice el sentido del párrafo primero del mismo artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior en el alcance que se busca otorgar al término producción nacional. Mientras el concepto genérico del primer párrafo se refiere al fabricante o fabricantes que por sí o en su conjunto sean productores del 25% o más del total de las mercancías de que se trate, fabricadas en

territorio nacional, en el segundo párrafo se establece que por producción nacional debe entenderse al 25% o más de los fabricantes en territorio nacional de dichas mercancías. Veamos el siguiente ejemplo para comprender mejor esta contradicción:

Supongamos que en nuestro país solo hay ocho fabricantes de escobas de mijo que hacen 1,000 escobas al mes, de este total, dos de ellos fabrican el 20% cada uno; dos más fabrican el 15% cada uno, otros dos el 10% y los últimos dos el 5% según el siguiente cuadro:

A = 20%	(200 escobas mensuales).
B = 20%	(200 escobas mensuales).
C = 15%	(150 escobas mensuales).
D = 15%	(150 escobas mensuales).
E = 10%	(100 escobas mensuales).
F = 10%	(100 escobas mensuales).
G = 5%	(50 escobas mensuales).
<u>H = 5%</u>	(50 escobas mensuales).

Total 100% = 1,000 de escobas fabricadas en
México.

En términos del primer párrafo del artículo 40 de la Ley en comento, por producción nacional debe entenderse al conjunto de variantes que representen el 25% o más de la fabricación de escobas en México, pudiendo ser (A y B), (A y C), (C y D), (D y F), (B y G), etc., pero entonces, por producción nacional no debe entenderse a (E y F), (F y G), (G

y H), etc., porque en estos casos dichos fabricantes no representan siquiera el 25% de las escobas producidas en México.

Ahora bien, imaginemos que A, C, E y G son además importadores de escobas en condiciones de dumping y por ello se inicia una investigación, entonces, según el párrafo segundo, por producción nacional deben entenderse, al menos el 25% del resto de los productores, por lo que en nuestro ejemplo, toda vez que el resto de los productores son 4 personas y el 25% de 4 es igual a 1, cualquiera de ellos puede ser considerado como "la producción nacional", en el peor de los casos, el fabricante "H", que sólo fabrica el 5% de las escobas que se hacen en México, puede ser considerado como "producción nacional"; para efectos de establecer si existe daño, bastaría que sólo lo sufriera el productor "H", cuando en el supuesto el párrafo primero del artículo analizado, el daño ocasionado a dicho productor no sería considerado como daño a la producción nacional.

En nuestra opinión, cuando algunos productores estén vinculados a la práctica de dumping, se debe entender como producción nacional, a la persona o personas que fabriquen por sí o en su conjunto el 25% o más de la cantidad de mercancías de que se trate (idénticas o similares a aquellas que se importen o pretendan importarse en condiciones de dumping), que resulte de restar al total

producido de las mismas en el país, el monto fabricado por aquellos productos nacionales involucrados con la práctica de dumping.

En otras palabras, en el caso a estudio, simplemente debe descontarse del total producido en el país de las mercancías de que se trate, la porción fabricada por aquellos productores vinculados a los exportadores, importadores, o que realicen por sí mismos la importación de mercancías en condiciones de dumping, y sobre el resultado fijar el 25% de dicha producción y a partir de ello, establecer el concepto de producción nacional.

Volviendo a nuestro ejemplo, si consideramos lo señalado en el párrafo anterior, por producción nacional debe entenderse cuando menos la suma de "F" y "H", ya que cada uno por separado no representaría el citado 25%, toda vez que aún descontando las escobas producidas por A, C, E y G, la cantidad producida por F apenas sería el 20%, mientras que la de H acaso si alcanza el 10%.

Por último, el multicitado artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior, nos presenta un tercer supuesto en el que varía radicalmente la forma de concebir a la "producción nacional", ya que textualmente señala:

"Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los

importadores, o sean ellos mismos los importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción".

Para desentrañar el sentido y alcance de la anterior disposición utilizaremos nuevamente nuestro ejemplo de las escobas de mijo.

Si revisamos el proceso de producción de escobas encontramos que en la línea continua de su fabricación se presentan varias etapas que podemos establecer como sigue: explotación de bosques, fabricación de madera, fabricación de palos de madera para escobas y finalmente la fabricación de escobas. En este caso podemos observar que en la línea continua de producción de escobas, la etapa inmediata anterior es la fabricación de palos de madera para escobas, por lo que entonces, en el supuesto del texto legal que nos ocupa, por producción nacional debe entenderse al conjunto de fabricantes de palos de escoba.

En el ejemplo planteado no es difícil establecer cual es la mercancía fabricada en la etapa inmediata anterior de la línea continua de producción de los productos idénticos o similares a aquellos que se importan en condiciones de dumping, sin embargo el texto de la Ley requiere una revisión profunda a fin de evitar una redacción tan confusa, ya que en otros casos, como ejemplo en la rama

automotriz, la aplicación puede dar lugar a múltiples confusiones, ya que sería difícil establecer si la fabricación de cables o de llantas es una etapa inmediata anterior a la fabricación de autos.

Creemos que la intención de esta disposición es buena e interesante a fin de proteger a aquellos productores que fabrican los insumos más importantes de un bien que se importa en condiciones de dumping, pero quizá, ello amerite una disposición más clara e inteligible que cuente con reglas de aplicación concretas y sencillas.

Con lo anterior, consideramos haber analizado por completo los elementos que conforman el concepto de daño, que a su vez, estimamos como un supuesto *sine qua non* para la imposición de cuotas compensatorias a una mercancía importada y por ello no estamos de acuerdo con lo señalado por el artículo 29 segundo párrafo de la Ley de Comercio Exterior, ya que rompe con el principio de igualdad jurídica consagrado en la Constitución y también con el marco jurídico establecido por las demás disposiciones aplicables a la materia, al pretender permitir la imposición de cuotas compensatorias sin que quede probada la existencia del daño.

B.- LA IMPORTACION DE MERCANCIAS.

1.- CONCEPTO DE IMPORTACION

Atendiendo a la etimología de la palabra importar encontramos dos raíces latinas; por una parte el prefijo "in", que significa *dentro de, hacia dentro*, y por otra el verbo "porta-portatum", que significa *llevar, cargar, traer*, por lo que en principio, podemos sostener que importar es la acción de llevar algo de fuera hacia dentro, es decir introducir.

Si acudimos a la Ley Aduanera, podemos percatarnos que su artículo 1º señala textualmente lo siguiente:

"Esta ley, las de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías ..."

"Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o poseedores destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo ..."

Así, haciendo una síntesis que tome en consideración la etimología tanto como el texto legal citado,

podemos decir que, en términos generales, importación es hacer entrar al territorio nacional, mercancías diversas.

El concepto anterior, se ajusta al término expresado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, mismo que establece que "la importación es la acción de introducir en un territorio aduanero, una mercancía cualquiera" (19).

Sin embargo, en este último concepto aparece un elemento nuevo, ya que se refiere al territorio aduanero, con lo que establece de modo más claro que se trata de la introducción de mercancías a un ámbito especial de validez de un Estado. Lo anterior también encuentra soporte en la definición ofrecida por la Escuela Interamericana de Administración Pública, que en su glosario de términos aduaneros indica que importación "es la entrada de cualquier mercancía en un territorio aduanero". (20)

Es importante señalar, a fin de ir precisando cada vez más el término "importación", que este concepto debe clasificarse como un acto jurídico *strictu sensu* ya que el hecho de que una mercancía entre en territorio nacional no

19 Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. "Glosario de Términos Aduaneros Internacionales", citado por Enrique Ramírez Figueroa en "Régimen Impositivo a la Importación de Mercancías", Tesis Profesional, Universidad Panamericana, México 1991, p.47.

20 Enrique Ramírez Figueroa, Op. cit. p.48.

necesariamente significa que ésta haya sido importada, pues también podría tratarse de un caso de delito de contrabando.

En efecto, si consideramos que en un acto jurídico (a diferencia del hecho jurídico), la voluntad del hombre va expresamente dirigida para producir los efectos y consecuencias del derecho previstos en la norma jurídica, la importación debe estimarse como tal, ya que en nuestra opinión, importación es la acción de introducir mercancías en territorio nacional con el propósito de que permanezcan en él durante un tiempo determinado y de que el Estado reconozca su legal estancia, uso y goce durante dicho lapso.

De acuerdo con lo anterior, las definiciones expresadas por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, así como el de la Escuela Interamericana de Administración Pública resultan limitadas, pues omiten señalar la intencionalidad que debe traer aparejada la introducción de mercancías a territorio nacional, ya que, si no se destaca el ánimo de que las mercancías permanezcan en territorio nacional, ya temporal o definitivamente, entonces tendríamos que aceptar que el tránsito aduanero constituye en sí una importación, cuando en realidad ello resulta inexacto como más adelante lo indicaremos.

En consecuencia, opinamos que dentro del marco jurídico mexicano, la importación es la introducción de

mercancías de procedencia extranjera al territorio nacional, con ánimo de que permanezcan en él durante un tiempo determinado -definido o indefinido- gozando del reconocimiento de legalidad por parte del Estado.

Como hemos venido haciendo en puntos anteriores, a continuación precisaremos el contenido de los elementos que integran nuestro concepto de importación.

En primer lugar, dijimos que importación es la introducción de mercancías de procedencia extranjera. Ahora bien, por mercancías debemos entender de acuerdo con la Ley, a los productos, artículos, efectos y cualesquiera otros bienes, aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular. (21)

Al respecto, resulta oportuno realizar las siguientes consideraciones:

Si acudimos al Derecho Común en busca de elementos que nos aclaren el concepto a estudio, nos encontramos que el Código Civil reputa como bien a todas las cosas que pueden ser objeto de apropiación y que no estén excluidas del comercio ni por su naturaleza, ni por

21 Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1981. Artículo 2º en vigor.

disposición de la ley, es decir, que la ley no las declare irreductibles a propiedad particular. (22)

Si observamos que la Ley Aduanera se refiere a todos aquellos productos, artículos o efectos aun cuando se les considere irreductibles a propiedad particular, podemos percatarnos que el legislador pretendió referirse a todas las cosas susceptibles de apropiación aún cuando ello no sea posible por su naturaleza, o bien por disposición de la ley.

Sin embargo, consideramos que el legislador debió precisar que por mercancías debía entenderse, hechas las salvedades del párrafo anterior, sólo aquellos bienes que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por si mismos, ya por efecto de una fuerza exterior, según lo establece el artículo 753 del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, vigente.

Algunos autores estiman que por mercancías debe entenderse a todos aquellos bienes muebles corporales que sean susceptibles de representar algún valor económico. (23)

Ahora bien, la doctrina ha propuesto algunas clasificaciones de la mercancía, atendiendo a algunos

22 Véase Código Civil, Op. cit., Artículos 747, 748 y 749.

23 Enrique Ramírez Figueroa, Op. cit., p.49. Sin embargo, creemos que restringir el concepto a aquellas cosas apreciables en dinero puede resultar riesgoso en casos particulares.

preceptos del Código Aduanero derogado en 1981 y otros de la Ley Aduanera en vigor, a partir del tratamiento que tales disposiciones les han dado. (24) .

De acuerdo con su origen, consideramos que las mercancías deben clasificarse en:

a).- Nacionales: Todas las que son producidas en territorio nacional con materias primas nacionales o nacionalizadas.

b).- Nacionalizadas: Aquellas que siendo de procedencia extranjera, han satisfecho los requisitos legales para su importación.

c).- Extranjeras: Las que proviniendo de otro país no han cumplido con los requisitos legales para su importación.

Como señalamos con anterioridad, la importación debe traer aparejada el ánimo de que la estancia y permanencia de las mercancías en el país que goce del reconocimiento de legalidad por parte del Estado, por ello se señala en la clasificación anterior que para que una mercancía de procedencia extranjera sea considerada como nacionalizada, su importación debe haber satisfecho los

requisitos legales correspondientes, es decir cumplir con las formalidades del despacho aduanero, mismas que analizaremos con posterioridad. Consideramos que una vez satisfechos tales requisitos, una mercancía de procedencia extranjera puede considerarse nacionalizada, independientemente de que su importación sea temporal o definitiva.

Según sean los requisitos fijados para la importación de las mercancías, éstas se clasifican en : Libres, Restringidas y Prohibidas: (25)

a).- Libres son aquellas mercancías que para su importación requieren cumplir tan sólo con las formalidades ordinarias del despacho aduanero y cubrir los impuestos y derechos correspondientes.

b).- Restringidas son las que para su importación requieren, además de lo señalado en el inciso anterior, de la obtención de un permiso previo de la autoridad competente en cada caso.

c).- Prohibidas son aquellas mercancías que según la Ley, no pueden ser objeto de importación.

Por último, diremos que las mercancías pueden también clasificarse en atención al pago de impuestos:

A. Exentas: Aquellas que no se encuentran gravadas con impuestos a la importación ni con cuotas compensatorias.

B. Gravadas: Las que se sujetan al pago de impuestos a la importación y cuotas compensatorias por su introducción a territorio nacional.

Ahora analizaremos el concepto de territorio nacional como elemento de nuestra definición del término importación.

El gran maestro de la "Escuela de Viena" Hans Kelsen nos señala que el territorio del Estado "no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado" (26) y agrega:

"La limitación del ámbito de validez del orden coactivo llamado Estado a un determinado territorio, significa que las medidas coactivas, las medidas establecidas por ese orden, tienen que ser aplicables únicamente en dicho territorio y ejecutarse dentro de él". (27)

26. Hans Kelsen. "Teoría General del Derecho y del Estado". Colección Textos Universitarios, 2a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988, p. 247.

27. Ibid. pp. 247 y 248.

Nos adherimos totalmente al concepto del gran tratadista, permitiéndonos tan sólo comentar que en efecto, el territorio es aquella porción geográfica dentro de la cual, el Estado ejercita y extiende la eficacia del orden jurídico nacional. (28)

Sin embargo, no debemos limitarnos a considerar a dicha porción del espacio como un simple plano superficial, sino que, como nos señala nuevamente el autor en comento, "La validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico nacional no sólo se extiende a lo largo y a lo ancho, sino también en altura y profundidad". (29)

Ahora bien, nuestra Carta Magna, recogiendo los anteriores principios señala cual es el espacio que comprende el territorio de los Estados Unidos Mexicanos al establecer en su artículo 42 lo siguiente:

"El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

28. Véase, Hans Kelsen, Op. cit., p. 257.

29. Idem.

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

Precisando aún más el concepto jurídico constitucional anterior, el artículo 43 de la propia Constitución establece que:

"Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal".

Consideramos importante señalar que las anteriores disposiciones encuentran su principal apoyo en el texto de los párrafos 3º, 4º y 8º del artículo 27 Constitucional, sobre todo si acudimos al Código Fiscal de la Federación en búsqueda de un concepto más sobre lo que significa territorio nacional:

"Para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial". (30)

Aquí, inmediatamente toma relevancia el párrafo 8° del artículo 27 Constitucional antes citado, pues en él se establece que:

"La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial".

Por lo anterior, debe concluir que la introducción de mercancías en la zona económica exclusiva, puede configurar propiamente una importación.

Como último punto de este apartado, basta establecer a partir de qué momento se considera que se ha realizado la importación, sobre todo a partir de que momento la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio nacional surte efectos jurídico-fiscales, a fin de establecer los requisitos a que deberán someterse los importadores de las mismas para llevar a cabo el despacho aduanero.

Establece el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación que:

"Las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones, regulaciones no arancelarias y prohibiciones aplicables, serán los que rijan en las siguientes fechas:

I. En importación:

- a). La de fondeo de la embarcación que las transporte al puerto al que las mercancías vengan destinadas.
- b). En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.
- c). La del arribo de la aeronave que las transporte, al primer aeropuerto nacional, y
- d). En vía postal, en las señaladas en los incisos anteriores, según que las mercancías hayan entrado al país por litorales, fronteras o por aire.
- e). En la que las mercancías pasen a ser propiedad del fisco federal, en los casos de abandono ..."

Consideramos que con los anteriores criterios establecidos en la Ley, queda claro el momento en que la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio nacional provoca que se originen consecuencias jurídicas y por tanto, se esté en posibilidad de llevar a cabo el conjunto de actos y formalidades conocidos como despacho aduanero.

2.- REGIMENES ADUANEROS

Como lo señalamos en nuestra definición de importación, para que ésta se configure jurídicamente, la introducción de mercancías al territorio nacional debe realizarse con el ánimo que las mismas permanezcan en el país por un tiempo definido o indefinido.

Podemos decir que esta intención se ve condicionada de hecho por los motivos económicos, académicos, científicos, etc., del importador, según el uso que pretenda dar a las mercancías importadas.

En razón de lo anterior, la Ley ha considerado diversos regímenes a los que se pueden sujetar las mercancías que se introducen al territorio nacional; definitivos de importación y exportación, temporales de importación y exportación, depósito fiscal, tránsito de mercancías, de las marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes.

En atención al tema que se trata en la presente investigación, sólo analizaremos los regímenes relativos a la importación de mercancías, a saber régimen definitivo y régimen temporal de importación, según lo señala el artículo 63 de la Ley Aduanera vigente.

Régimen de importación definitiva es la entrada de mercancías a territorio nacional con la intención de que permanezcan en él por tiempo indefinido o ilimitado.

La importación bajo régimen definitivo se sujetará al pago de los impuestos a la importación, deberá cumplir con las obligaciones en materia de regulaciones y

restricciones no arancelarias y someterse a las formalidades para su despacho. (31)

Régimen de importación temporal es la entrada de mercancías a territorio nacional con la intención de que permanezcan en él por tiempo definido o limitado y con una finalidad específica. (32)

Respecto de la finalidad específica a la que deben destinarse las mercancías importadas temporalmente, la Ley Aduanera prevee dos grandes rubros: (33)

- a). Para retornar al extranjero en el mismo estado.
- b). Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

Las mercancías importadas temporalmente para retornar al extranjero en el mismo estado, deben salir del territorio nacional sin modificación alguna, una vez que se agote el plazo autorizado para su permanencia en el país y se haya realizado la finalidad para la que se autorizó su ingreso.

Las mercancías importadas temporalmente para elaboración, transformación o reparación en programas de

31. Véase Ley Aduanera, Artículo 69.
 32. Ibid. Artículo 75.
 33. Ibid. Artículo 63, fracción II inciso a).

maquila o de exportación, deben ser destinadas a procesos productivos que realizan las personas con programas de maquila o de PITEX (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación) autorizados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial, y deberán de ser retornadas al extranjero ya sea reparadas, transformadas o incorporadas a otras mercancías, dentro del plazo concedido para ello.

Es muy importante destacar que las importaciones temporales no pagarán los impuestos al comercio exterior y por tanto, tampoco las cuotas compensatorias que se les hubiere fijado, sin embargo deberán cumplir con las obligaciones derivadas de restricciones o regulaciones no arancelarias tales como la obtención de permisos previos a la importación, certificados de Normas Oficiales Mexicanas, permisos sanitarios, cumplimiento de disposiciones sobre la información comercial, etc. y con las formalidades del despacho aduanero. (34).

3.- EL DESPACHO ADUANERO

Por despacho aduanero debemos entender, como lo señala la propia Ley de la materia en su artículo 5°, el conjunto de actos y formalidades relativos a la importación

de mercancías que al efecto establezca la propia Ley y que deben realizar en la aduana, las autoridades fiscales y los consignatarios destinatarios de las mercancías que se importan.

Si recordamos nuevamente nuestro concepto de importación, podremos percatarnos que en él se señaló que debe existir el ánimo de que las mercancías permanezcan en territorio nacional durante determinado tiempo y gozando del reconocimiento de legalidad por parte del Estado.

Pues bien, es aquí donde nos toca analizar esta última parte de nuestro concepto, ya que el despacho aduanero representa precisamente el procedimiento jurídico administrativo para que la estancia y tenencia de mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional sea considerada dentro de los cánones de la legalidad por parte del Estado.

En general, vamos a enunciar las etapas y reglas a que se sujeta el despacho aduanero en México, a manera de ilustrar el contenido del presente trabajo.

En primer lugar, el artículo 106 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción segunda, establece lo siguiente:

"II.

La estancia legal en el país de las mercancías extranjeras se comprueba, con:

- a). La documentación aduanal exigida por la ley.
- b). Nota de venta expedida por la autoridad fiscal federal.
- c). Factura extendida por persona inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes.
- d). La carta de porte en que consten los datos del remitente, del destinatario y de los efectos que ampare, si se trata de porteadores legalmente autorizados para efectuar el servicio público de transporte, fuera de zona de inspección y vigilante permanente".

En relación con lo anterior, el artículo 25 de la Ley Aduanera en vigor, señala cual es la documentación que debe presentarse en la Aduana para la importación de mercancías, que en resumen son los siguientes:(35)

1.- Pedimento en forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que deben señalarse los datos referentes al régimen aduanero y aquellos necesarios para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior (incluidas las cuotas compensatorias).

2.- La factura comercial, cuando el valor en aduana se determine según el valor de transacción.

3.- El conocimiento de embarque o guía aérea, según se trate de tráfico marítimo o aéreo.

4.- Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias a la importación.

5.- La comprobación de origen y procedencia de las mercancías cuando ello sea necesario.

Es muy importante el precepto contenido en el artículo 6° de la Ley Aduanera, que textualmente indica que:

"La entrada a territorio nacional ... de mercancías, debe realizarse por lugar autorizado. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentarlas ante la autoridad aduanera junto con la documentación exigible".

Con lo anterior hemos enunciado las principales etapas del despacho de mercancías, de lo que ahora podemos concluir brevemente que el despacho aduanero es el procedimiento jurídico administrativo que debe agotarse para poder importar mercancías y aún para retirarlas del control fiscal de las autoridades aduaneras. En dicho procedimiento se llevará a cabo también la comprobación de que se han satisfecho los requisitos y restricciones no arancelarias así como las obligaciones fiscales que derivan de la importación.

Como resultado del procedimiento en estudio, el importador y los demás interesados consiguen introducir

mercancías al país con la certeza de que puedan disponer libremente de ellas según el régimen a que se destinen y siempre con arreglo a las leyes, pues el Estado ha reconocido su legal estancia y tenencia en territorio nacional.

A continuación mencionaremos en forma sucinta el resto del procedimiento del despacho aduanero posterior a la etapa antes mencionada.

Para la presentación del pedimento de importación ante la aduana, debe acreditarse el pago de los impuestos al comercio exterior correspondientes. Este pago se realiza con base a la determinación hecha por el particular según los datos que bajo protesta de decir verdad asienta en el pedimento.

Una vez que se presenta el pedimento, acompañado de la documentación a que nos referimos en párrafos anteriores, y tras haber pagado los impuestos y derechos correspondientes, se solicita que sea presentada la mercancía a despacho y se accionará el llamado mecanismo de selección aleatoria, por el cual se determina se habrá de practicarse o no el reconocimiento aduanero.

Tal reconocimiento consiste en el examen practicado por las autoridades competentes a las mercancías a importar, así como de las muestras de las mismas para precisar la veracidad de las manifestaciones contenidas en el

pedimento, sobre todo tratándose de la siguiente información:

(36)

a) Unidades de medida señaladas en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.

b) Descripción, naturaleza, origen, estado y demás características especificadas de las mercancías.

c) Los datos que identifican las mercancías en lo particular.

Por su parte, el mecanismo de selección aleatoria puede dar lugar a dos situaciones:

1.- Luz verde o desaduanamiento libre: Con ello se autoriza el retiro de la mercancías sin que se sujete al reconocimiento aduanero.

2.- Luz roja o reconocimiento aduanero: Con ello se da lugar a la práctica de tal reconocimiento por parte de la autoridad aduanera, citado anteriormente.

Si al llevarse a cabo el reconocimiento aduanero no se encuentran anomalías o irregularidades respecto de los datos contenidos en el pedimento y la

mercancía reconocida, ésta quedará a la libre disposición del importador. De ocurrir lo contrario, la mercancía quedará retenida por la Aduana y se iniciará el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, establecido por la Ley de la materia, para determinar si se cometió alguna infracción aduanera o se omitió el pago de los impuestos correspondientes, así como para establecer las sanciones que en derecho proceden.

Una vez determinado el desaduanamiento libre o practicado el reconocimiento aduanero, las mercancías podrán retirarse del recinto fiscal o fiscalizado, concluyendo con ello el despacho aduanero de importación, quedando la mercancía a la libre disposición de los interesados.

Con lo anterior, concluimos el señalamiento del procedimiento administrativo del despacho, pero cabe señalar que cada etapa tiene establecida en la Ley diferentes modalidades según el tráfico por el que arriben las mercancías y la naturaleza de las mismas.

C.- IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

1.- CONCEPTO, CLASIFICACION Y ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS

1.1.- Definición de Impuesto.

Para poder dar cumplimiento a los fines que le son propios, el Estado requiere allegarse recursos económicos, siendo las contribuciones una de las principales fuentes de ingresos al erario público.

En efecto, cuando nos referimos a las contribuciones, nos referimos al pago en dinero o en especie a que estamos obligados las personas físicas y morales para que el Estado pueda solventar el gasto público.

Cabe señalar, a reserva de llevar a cabo un análisis más detallado posteriormente, que el artículo 31 Constitucional en su fracción IV establece que son obligaciones de los mexicanos:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

El término contribución se dice fue utilizado por primera vez en los gobiernos que surgieron de la Revolución Francesa para dejar de llamarles tributos, a fin de que se entendiera que no representaran una extracción

arbitraria del Estado, sino la racional participación de los ciudadanos a los gastos públicos. (37)

Nuestro derecho positivo mexicano distingue del género contribuciones, diversas especies, sin embargo, antes de pasar a señalarlas, queremos dejar claro que siempre que se trate de contribuciones, estaremos en presencia de un instrumento tributario.

Entre las contribuciones, el artículo 2° del Código Fiscal vigente distingue los siguientes: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Algunos autores consideran al impuesto como el tributo por excelencia, dado que en él se manifiesta más plenamente la relación jurídico-tributaria de carácter abstracto, general, proporcional y equitativo. (38)

La doctrina ha sido muy generosa en aportar conceptos relativos a los impuestos, por ejemplo, el maestro Francisco de la Garza, nos dice que *"el impuesto es una prestación tributaria ex-lege, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos"*. (39)

37. Cátedra Universitaria del Lic. Gabriel Ortiz Reyes, curso de Derecho Administrativo.

38. Enrique Ramírez Figueroa, Op. cit. p. 2.

39. Francisco de la Garza "Derecho Financiero Mexicano" Editorial Porrúa, México 1989, p.338.

Otro concepto muy útil para el objetivo perseguido en el presente trabajo lo encontramos en la definición del jurista Antonio Berliri que establece que *"impuesto es la obligación de dar o hacer, coactivamente impuesta por el mandato de una ley o de un acto expresamente autorizado por ésta a favor de un ente público, teniendo por objeto una suma de dinero o un valor sellado y no constituyendo una sanción de un acto ilícito"*. (40).

De las definiciones anteriores, es importante destacar las siguientes características, mismas en que suelen coincidir también otros autores:

- 1.- Se trata de una obligación de dar apreciable en dinero -aunque en ocasiones puede estimarse en especie.
- 2.- Dicha obligación debe derivarse directamente de una ley, o en último caso, ser resultado de un acto previamente autorizado por la ley.
- 3.- No existe una contraprestación directa por parte del Estado en favor del particular obligado al pago del impuesto.
- 4.- Debe destinarse al gasto público.

Una de las mejores definiciones del impuesto la encontramos precisamente en nuestro derecho positivo, al revisar el Código Fiscal de 1966, que tuvo vigencia hasta el

40. Antonio Berliri, "Corso Istituzionale di Diritto Tributario", Editora Giuffrè, Milán 1967, p. 46.

30 de septiembre de 1982, ya que en su artículo 2° establecía lo siguiente:

"Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos".

Del concepto anterior, saltan a la vista los principios que deben observarse en el establecimiento de un impuesto, sin embargo, a fin de ir apuntalando mejor el cimiento de la presente tesis, vamos a destacar el relativo a la legalidad, no sin antes comentar que coincidimos en cada uno de los puntos del precepto citado.

En efecto, por principio el impuesto debe ser establecido mediante una Ley, formal y materialmente hablando, por lo que podemos decir que la materia fiscal es una de las materias que pertenecen exclusivamente a la función legislativa, con lo que aparece lo que los tratadistas han denominado "*Reserva de Ley*". (41)

Cuando decimos que en la materia fiscal existe *reserva de ley*, nos referimos a que solo el poder legislativo puede disponer jurídicamente la forma y el carácter sustantivo de los impuestos, según lo establece el artículo 31 Constitucional fracción IV, ya que el constituyente estimo

41. Véase Jorge Olivera Toro, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 5a. Edición, México 1988, p. 133.

riesgoso que tales disposiciones pudieran ser establecidas por los propios órganos ejecutores, ya que de ello no sería difícil que surgieran abusos y excesos dañinos a la estabilidad política y económica del país en perjuicio de gobernados. (42)

Sobre el particular, el Lic. Olivera Toro señala que *"el principio de reserva de la ley se ha formulado diciendo que, hay materias exclusivas de la Ley y que éstas nunca pueden ser objeto de reglamentos, con lo cual se establece el principio aplicable a aquellos campos jurídicos que cuentan con una enorme tradición constitucional, resultado de la Declaración de Derechos del Hombre, materias en donde únicamente el órgano legislativo debe normar, dada la desconfianza de que pudieran ser regulados arbitrariamente por el Poder Ejecutivo"*. (43)

Sin embargo, como lo señala el maestro Flores Zavala, la reserva de ley no garantiza tan sólo que los propios gobernados, a través de sus representantes, sean quienes determinen en que medida y de que forma habrán de contribuir al gasto público y cuales son las cargas fiscales que debe soportar, sino que al establecerse de manera expresa en la Ley, no haya lugar a la arbitrariedad de las autoridades exactoras -poder ejecutivo- y mucho menos a

42. Cátedra Universitaria del Lic. Gabriel Ortiz Reyes, Curso de Derecho Administrativo.

43. Jorge Olivera Toro, Op. cit. p. 133.

abusos en el cobro de impuestos no previstos con la debida oportunidad o de carácter particular. Así, el principio de legalidad tributaria representa un fuerte resguardo a la seguridad jurídica en materia fiscal. (44)

Otro soporte jurídico al citado principio, lo encontramos en el artículo 72 inciso h), de nuestra Carta Magna, que al texto señala:

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquier de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, ... todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

Dicho precepto se relaciona directa e inmediatamente con lo establecido por el artículo 73, fracciones VII y XXIX-A apartado 1° del mismo ordenamiento Supremo, que disponen lo siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX-A- Para establecer contribuciones:

1° Sobre el comercio exterior".

Por lo tanto, los impuestos al comercio exterior no son la excepción al principio de legalidad tributaria, independientemente de que por su naturaleza

44. Véase Ernesto Flores Zavala, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" Editorial Porrúa, 23a. Edición, México 1981, p. 201.

revistan características especiales y sean también sujetos de lo ordenado por el artículo 131 de la Constitución, sin embargo, antes de abundar sobre el particular, terminaremos de enunciar las clases de impuestos y los elementos que los integran a fin de poder comprender mejor el funcionamiento de los tributos al comercio exterior.

Al sujetarse la imposición de las contribuciones al principio de reserva de ley antes citado, podemos afirmar entonces, que los impuestos participan de las características fundamentales de las leyes, es decir, deben ser *abstractos, de aplicación general, obligatorios y coercitivos.*

Los impuestos deben ser abstractos ya que no podrían referirse a situaciones concretas, sino deben establecer hipótesis normativas cuya actualización tenga como resultado el nacimiento de una obligación jurídico-tributaria.

Cuando hablamos de la aplicación general, no debe entenderse que todas las personas deben pagar todos los impuestos, pues lo que significa tal principio es que todas aquellas personas que se ubiquen dentro de la hipótesis normativa de causación establecida por la ley, deberán pagarlos sin excepción.

Por obligatoriedad debe entenderse que la obligación de cumplir con las cargas fiscales no queda al arbitrio del particular, sino que una vez que se actualiza el supuesto de causación, el gobernado queda obligado a pagar los impuestos respectivos, ya que la fuente de dicha obligación es la declaración unilateral del Estado plasmada en la ley.

Como consecuencia de la obligatoriedad, el Estado puede ejercer coacción sobre el gobernado para constreñirlo a que cumpla con la obligación jurídico tributaria a cargo del mismo, según las facultades que al efecto le otorga la propia ley. Al respecto el maestro Adolfo Arrijoa nos comenta: "*Podemos afirmar que las mencionadas potestades coercitivas del Estado son especialmente significativas en el caso concreto a los impuestos, ya que al derivar por una parte de un acto de soberanía del Estado y al constituir el más importante de los ingresos tributarios por la otra, es evidente que las autoridades hacendarias ponen especial énfasis en su entero obligatorio y oportuno, así como en el empleo de los procedimientos económico coactivos o de ejecución, cuando dicho entero no se efectúa o se demora injustificadamente*". (45)

Desgraciadamente, el Código Fiscal de la Federación vigente, contiene una definición pobre de lo que

son los impuestos, ya que en su artículo 2° fracción I, se limita a definirlos por exclusión:

"Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho, prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo".

Sin embargo, a pesar de la falta de precisión y técnica lógico-jurídica de tal precepto, en él se señalan dos aspectos importantes: el primero, que los impuestos deben establecerse en ley, según ha sido ampliamente comentado y el segundo, que están obligados al pago de los mismos, aquellas personas que se encuentren en la situación jurídica o de hecho que prevean la ley; consideramos importante hacer énfasis en esto último, pues ello nos permitirá más adelante explicar como las cuotas compensatorias son impuestos al comercio exterior que deben pagar las personas que se ubiquen en el supuesto de importar mercancías en condiciones de dumping causando directamente un daño a la producción nacional, y sostener así que su imposición debe estar en perfecta armonía con el principio de legalidad tributaria y las características propias de los impuestos.

1.2.- Clasificación de los Impuestos.

Buscando comprender mejor los fines que persiguen los impuestos, así como las formas en que éstos se pueden presentar, a continuación señalaremos brevemente las principales clasificaciones propuestas y aceptadas generalmente por la doctrina:

En atención a la repercusión económica de los impuestos, éstos pueden clasificarse en: (46)

a).- IMPUESTOS DIRECTOS: Aquellos que gravan ganancias, utilidades o rendimientos, y que en principio no pueden repercutir en un tercero, aún cuando es innegable que finalmente tendrán un impacto en los precios y condiciones de la actividad económica.

b).- IMPUESTOS INDIRECTOS: Aquellos que gravan operaciones de consumo, adquisición, disposición o uso de bienes y servicios y que definitivamente repercuten en el consumidor final de los mismos, afectando precios y las condiciones del mercado.

Ahora bien, si consideramos el objeto que gravan, los impuestos se clasifican en: (47)

46. Enrique Ramírez Figueras, Op. cit. p.15.

47. Idem.

a). **IMPUESTOS REALES:** Cuando el objeto gravado es la titularidad de un derecho real por parte de los particulares obligados.

b). **IMPUESTOS PERSONALES:** Aquellos que gravan los ingresos, ganancias u utilidades devengados en favor de determinadas personas como resultado de las actividades que realizan.

Sin embargo, consideramos que las clasificaciones más importantes para el tema que abordamos en este trabajo son aquellas que atienden tanto a los fines, como a la forma de determinación de los impuestos.

En razón de los fines que persiguen los impuestos, éstos se clasifican en: (48)

a).- **IMPUESTOS CON FINES FISCALES** O RECAUDATORIOS: Aquellos que el Estado impone con el mero propósito de allegarse los ingresos necesarios para poder satisfacer el gasto público de acuerdo con el presupuesto aprobado para el efecto.

b).- **IMPUESTOS CON FINES EXTRAFISCALES:** Aquellos cuya imposición persigue, antes que un efecto

48. Ibid. p.16.

recaudatorio, propiciar situaciones de carácter social y económico en búsqueda del bien público temporal.

Según la forma de determinación de los impuestos, los podemos clasificar en:

a). **IMPUESTOS ESPECIFICOS:** Aquellos cuya determinación atiende a las características especiales y a las cualidades propias de los objetos a imponer.

B). **IMPUESTOS AD-VALOREM:** Aquellos que se determinan según el valor o precio del objeto gravado, es decir, que atienden al concepto económico de valor del objeto imponible con independencia de otras características.

1.3.- Elementos de los impuestos.

Brevemente nos referiremos ahora a los elementos que básicamente debe reunir la relación jurídico-tributaria, ya que éstos deben encontrarse en toda ley que establezca impuestos.

En términos generales los elementos a que nos referiremos son: hecho generador, los sujetos, el objeto o materia imponible, la base gravable y la tasa aplicable.

I.- El hecho generador o hecho imponible:

Como apuntamos en su oportunidad, la fuente de las obligaciones jurídico tributarias debe encontrarse necesariamente en la Ley formal y material, pero dicha obligación no nace, es decir, no comienza a existir, sino hasta que se actualiza el supuesto normativo con la realización de la conducta prevista por el legislador. Este hecho o presupuesto normativo recibe el nombre de *hecho generador*.

Nos adherimos totalmente al concepto que establece el tratadista Amilcar De Araujo al describir al hecho generador como *"el estado o conjunto de hechos o el estado de hecho, al cual el legislador vincula el nacimiento de la obligación jurídica de pagar determinado tributo"*. (49)

Básicamente podemos, de acuerdo con los conceptos anteriores, señalar las siguientes características del hecho generador:

a).- Debe estar previsto en una ley;

b).- Es un hecho económico que produce consecuencias jurídicas en material fiscal,

49. Amilcar De Araujo Falcao, "El hecho generador de la Obligación Tributaria" Editorial De Palma, Buenos Aires, 1965, p. 2.

independientemente que la misma conducta sea un acto o un hecho jurídico para el derecho común.

c).- Constituye el principio de existencia o nacimiento de una obligación jurídico-tributaria.

II.- Los sujetos:

Como sucede en el derecho común, en la relación jurídica que surge de una obligación tributaria encontramos dos tipos de sujetos, uno que es acreedores de las prestaciones debidas o sujeto activo y otro que es deudor de las mismas o sujeto pasivo.

Una de las manifestaciones del Estado en materia tributaria, distinta de la facultad para establecer tributos a cargo de los gobernados mediante leyes, es precisamente la de recaudar los gravámenes causados.

En razón de lo anterior, es el Estado quien representa el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria, pudiendo especificar tal concepto al establecer que debe considerarse como sujeto activo a todo ente público facultado por la Ley para realizar la recaudación del impuesto o contribución de que se trate. En nuestro sistema jurídico, tales entes pueden ser la Federación, las Entidades

Federativas, los Municipios y en casos especiales los organismos públicos descentralizados de seguridad social.

Por otra parte, nos encontramos que la relación jurídico fiscal precisa de un sujeto pasivo, quien es aquella persona que lleve a cabo la realización del presupuesto normativo establecido por la ley. En otras palabras, diremos que el sujeto pasivo es aquella persona que está obligado a pagar un impuesto en virtud de haber realizado la conducta prevista por la ley como hecho generador de una obligación tributaria.

También encontramos una clase especial de sujetos pasivos, que aunque no hayan sido quienes actualizaron el hecho generador de manera directa, la ley les hace corresponsables del pago de una contribución causada por un tercero, ya por su vínculo con éste, ya por las funciones que le son propias. A este tipo de sujetos la ley les llama responsables solidarios.

III.- El objeto o materia imponible:

Es la materia imponible el elemento sobre el cual se determina la base gravable y la tasa del impuesto, según lo observamos en la definición del Lic. de la Garza, quien establece que es "el elemento económico sobre el cual está establecido el impuesto, en el cual toma su fuente

directa o indirectamente y que puede ser un bien, un producto, un servicio, una renta o un capital" (50)

En este orden de ideas, será la materia imponible u objeto, aquel elemento económico sobre el cual se fija la base gravable según la valoración que de él se haga de conformidad con ley, relacionando así la capacidad contributiva del contribuyente, y en consecuencia también sobre dicho elemento ha de aplicarse la tasa del impuesto correspondiente.

IV.- La base gravable:

En nuestra opinión, la base gravable es la manifestación cuantitativa del objeto o materia imponible de un impuesto, sobre la cual habrá de determinarse el mismo una vez aplicada la tasa correspondiente. Nuestro concepto encuentra sustento en el que expresa el maestro Flores Zavala al decir que la base del impuesto "es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto". (51). Sin embargo es pertinente aclarar que no necesariamente se trata de identificar a la base como al objeto cuantificado.

Es importante no llegar a confundir el hecho generador, el objeto o materia imponible y la base gravable,

50. Francisco de la Garza, Op. cit. p. 417.

51. Ernesto Flores Zavala, Op. cit. p. 109.

pues aún cuando son elementos de una misma realidad y por tanto se vinculan entre sí, jurídicamente son diferentes y constituyen elementos distintos ya que el primero es un hecho jurídico, el segundo es la manifestación material o económica de tal hecho, mientras tanto, la base gravable es la valoración cuántica de la materia imponible y sobre la cual se aplica la contribución establecida por la ley.

V.- La tasa:

En términos generales, diremos que tasa es el elemento que establece la forma proporcional para determinar en cantidad líquida el gravamen fiscal que debe pagar el sujeto pasivo, y que se aplica directamente a la base gravable.

En la práctica encontramos dos tipos de tasas que suelen usar las leyes para fijar la porción de la base gravable que debe pagarse como impuesto, a saber:

a). Tasa fija: Son aquellas que se aplican sobre la base gravable considerada en magnitudes distintas al valor económico de la misma, vgr., aquellas que fijan el pago de contribuciones en razón de nuevos pesos por tonelada producida, por hoja que sea certificada, etc.

b). Tasa porcentual o variable: Son aquellas que se aplican en razón de un porcentaje sobre el valor económico de la base gravable y puede ser que permanezca constante aún cuando varíe la base gravable, o bien, que sea progresiva, es decir, que a cada aumento de la base correspondan aumento en el porcentaje que haya de gravarse.

Con lo anterior concluimos las generalidades de los impuestos a fin de dejar cimentada la discusión que suscitaremos respecto de la naturaleza de las cuotas compensatorias.

2.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

Si bien es cierto que la importación de mercancías está gravada por diversos impuestos establecidos en leyes federales, entre los que se destacan el Impuesto al Valor Agregado, según el artículo 1º fracción IV de la ley correspondiente y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establecido en el artículo 1º de la Ley respectiva, también es cierto que tales impuestos suelen llamarse *impuestos a la importación*, siendo por el contrario la materia de nuestro estudio, únicamente la especie conocida como *impuestos al comercio exterior*, refiriéndonos con tal denominación a los impuestos que describía el artículo 35 fracción I de la Ley Aduanera que textualmente señalaba:

"Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

I. A la importación.

a) General, conforme a la tarifa de la ley respectiva;

b) (Derogado D.O. 26 de diciembre de 1990).

c) Cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, conforme a la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.

Sin embargo, con las reformas a la Ley Aduanera, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1993, que entraron en vigor al día siguiente, fue derogado el inciso c) de la fracción I del citado artículo, con lo que el legislador pretendió transformar la naturaleza de las cuotas compensatorias con el propósito de dejar la imposición de las mismas en manos de una autoridad administrativa y burlar así el principio de legalidad tributaria.

Para poder demostrar lo anterior, vamos primero a describir como funciona el principio de legalidad tributaria tratándose de los impuestos al comercio exterior dentro de nuestro régimen constitucional:

En primer lugar, podemos percatarnos que los impuestos al comercio exterior no escapan al principio de reserva de ley, ya que así lo establece el artículo 73

fracción XXIX-A apartado 1º Constitucional, en relación con lo dispuesto en la fracción VII del mismo artículo y el 72 inciso h) de la propia Carta Magna:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX-A.- Para establecer contribuciones:

1º.- Sobre el comercio exterior"

"Artículo 72-

h).- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

Así, de la citada fracción XXIX-A del artículo 73 de la Constitución vigente, se desprende que los impuestos al comercio exterior deberán sujetarse al principio de reserva de ley, es decir, sólo podrán ser establecidos mediante ley formal y material, que de acuerdo las disposiciones constitucionales citadas en el párrafo anterior, dicha ley debe tener como Cámara de origen a la de Diputados. De la lectura del citado artículo 73 Constitucional, también podemos observar que la imposición de contribuciones en materia de comercio exterior corresponde tan sólo al Congreso de la Unión, es decir, se reserva a la Federación la creación de leyes sobre el particular.

No obstante lo anterior, el Constituyente quiso, por motivos históricos, asentar con toda claridad que sólo la Federación puede gravar la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, y para ello fueron creados por una parte, las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117 y la fracción I del artículo 118, ambos de nuestra Ley Suprema:

"Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

Con esta última fracción podríamos incluso atrevernos a decir que se impide que las entidades federativas llegaran a imponer cuotas compensatorias para proteger a la producción local.

Ahora bien, el artículo 118 Constitucional establece por su parte lo siguiente:

"Tampoco pueden, *-las entidades federativas-* sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;"

Si bien, de la lectura de los anteriores preceptos constitucionales no queda más que concluir que la imposición de contribuciones sobre el comercio exterior, es una materia reservada al Congreso de la Unión, a continuación realizaremos el análisis del artículo que resulta pieza clave sobre el particular, nos referimos al artículo 131 Constitucional que en su primer párrafo señala lo siguiente:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el territorio de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 ..."

De lo anterior se desprenden las siguientes situaciones:

- 1.- Sólo la Federación puede imponer contribuciones sobre el comercio exterior.
- 2.- El órgano de la Federación encargado de imponer tales contribuciones es el Congreso de la

Unión, ya que es el mismo a quien va dirigida la prohibición de dictar los impuestos señalados en las fracciones VI y VII del artículo 117 Constitucional en el Distrito Federal, pues sólo él podría dictar tales leyes en materia local tratándose del D.F. Además, como antes lo estudiamos, es el único órgano facultado para tal efecto de conformidad con el artículo 73 de la Constitución.

Con lo anterior, queda firme el criterio de que es el Congreso de la Unión quien está facultado para imponer contribuciones al comercio exterior.

Ahora bien, como es reconocido por muchos tratadistas, el Estado moderno se ha visto en la necesidad de depositar en el Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria a fin de dar mejor cumplimiento a la Constitución y leyes generales, toda vez que en dicho órgano se ha descubierto una mayor idoneidad en su ejercicio, pues mantiene un contacto más próximo con la realidad social y posee una gran facilidad para modificar los reglamentos, decretos y órdenes derivados de su potestad reglamentaria, a través de procedimientos más expeditos que el proceso legislativo. (52)

En nuestra opinión, la razón anterior motivó que se creara el segundo párrafo de artículo 131 Constitucional, que textualmente señala:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y de 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 realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

En el primer enunciado del artículo en estudio advertimos que la intención del legislador no fue crear una excepción al principio de legalidad tributaria, sino el de establecer una opción para la mejor ejecución de las leyes reguladoras del comercio exterior. En efecto, al colocar la palabra podrá, el constituyente se refiere a una alternativa y no así a un imperativo que viniera a significar una excepción definitiva al principio de legalidad y reserva de ley respecto de las contribuciones al comercio exterior.

Por otra parte, considero que en todo momento el párrafo a estudio reconoce que se trata de una facultad propia del Congreso de la Unión y por ello dicho órgano es quien puede optar por depositar en el Ejecutivo la facultad de regular el comercio exterior, ya sea modificando las contribuciones establecidas en el propio Congreso, o bien para crear otras, así como restringir e incluso prohibir la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

Se trata pues, de una facultad derivada de la facultad originaria del Poder Legislativo, y por tanto queda sujeta a la aprobación del mismo, además no puede estimarse que pueda constituir una facultad permanente y general, sino que se trata de una opción que por razones de mérito y oportunidad, debe ser ocasional y específica. Recordemos que la única ventaja que ofrece el Ejecutivo para que se le permita regular esta materia es su idoneidad para ejercer sus facultades con mayor prontitud y para analizar mejor las circunstancias que presenta la realidad social, pues para dicho órgano, la legalidad implica los conceptos de legitimidad y mérito, entendiendo lo primero como la conformidad del ejercicio de sus funciones con la ley y por lo segundo, que tal ejercicio se adecue con la conveniencia y utilidad que representa para el interés público el lograr los fines que tiende a alcanzar en un momento determinado; se dice que *"una determinación administrativa ajustada a Derecho puede producir la más injusta de las situaciones, si se dicta en un momento inoportuno"*. (53)

Resulta entonces que para que el Ejecutivo pueda aumentar, disminuir, crear o suprimir las tasas de las contribuciones en materia de comercio exterior, debe contar con la autorización del Congreso de la Unión; éste en razón de mérito y oportunidad puede conceder tales facultades al

Presidente, quedando todos los actos bajo la condición resolutive de que el propio Congreso apruebe el uso dado a tales facultades.

Por lo anterior, creemos que las facultades que se otorguen al Presidente en esta materia deben ser especificadas para cada situación que se estime urgente, debiendo justificarlo en cada caso, mediante un procedimiento sumario y expedito, dado que con posterioridad habrá de aprobarse el uso que haya dado a la facultad concedida.

En nuestra opinión, ésta es la forma en que debería aplicarse el artículo 131 Constitucional y con ello dejar intacto el principio de legalidad tributaria y reserva de ley en materia fiscal, toda vez que la actuación del Ejecutivo sería consecuencia directa de la facultad exclusiva del Congreso en materia de impuestos y contribuciones sobre el comercio exterior.

3.- LAS CUOTAS COMPENSATORIAS COMO IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

Como lo señalamos anteriormente, el artículo 35 fracción I de la Ley Aduanera, vigente hasta el 26 de julio de 1993 establecía que los impuestos al comercio exterior en la importación de mercancías eran el impuesto general de importación según la tarifa establecida por la Ley correspondiente y las cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

En nuestra opinión, tal disposición era correcta y garantizaba a los particulares que la imposición de una cuota compensatoria tuviera que sujetarse al principio de legalidad tributaria, evitando así la concentración de poder real en un órgano que sea ejecutor de sus propias determinaciones tributarias sin un control a dicho poder. Así, aunque el propio Ejecutivo pudiera fijar las cuotas compensatorias, debía someter tales facultades al Congreso ya que en él reside la facultad original de imponer contribuciones al comercio exterior.

Por otra parte, consideramos que las cuotas compensatorias reúnen las características de un impuesto según la descripción de sus elementos:

a). Hecho generador: Importar mercancías en condiciones de dumping que causen directamente daño a la producción nacional o amenacen causarlo.

Aquí es donde resulta importante el procedimiento administrativo de investigación contra prácticas de dumping, cuyo objeto debe limitarse a acreditar plenamente la realización del hecho generador y determinar la materia imponible para sugerir se dicte una cuota provisional.

b). Los sujetos:

- Sujeto activo: la Federación.

- Sujeto pasivo: la persona física o moral que importe mercancías en condiciones de dumping causando directamente daño o amenazando causarlo a la producción nacional.

c). Objeto o materia imponible: Toda vez que esta característica se define como el elemento material económico sobre el que está establecido el impuesto, es decir, la manifestación económica de hecho generador, en este caso es el margen de dumping.

Margen de dumping es la diferencia que resulta de comparar el valor normal de la mercancía extranjera con el precio a que dicha mercancía se importa al país. (54)

d). Tasa: De acuerdo con el artículo 10 del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional puede ser una cantidad específica (tasa fija) o bien un porcentaje igual o menor al margen de dumping.

En nuestra opinión, dicho porcentaje debe ser establecido por el Ejecutivo con autorización del Congreso, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

e).- Base gravable: De acuerdo con la Ley de Comercio Exterior debe ser el valor en aduana de las mercancías.

Ahora bien, consideramos que las cuotas compensatorias son impuestos indirectos, personales, con fines extrafiscales y ad-valorem.

Finalmente, recordando la definición de impuesto del maestro Antonio Berliri, que la cuota compensatoria reúne las siguientes características:

- 1.- Es una obligación de dar;
- 2.- Coactivamente impuesta por un acto autorizado expresamente por la ley en favor de un ente público;
- 3.- Tiene como objeto un valor económico; y
- 4.- No constituye una sanción de un acto ilícito.

Por lo expuesto, y toda vez que grava la *entrada a territorio nacional de mercancías* en condiciones de dumping y que causan por ello daño a la producción nacional, consideramos que las cuotas compensatorias deben ser consideradas como impuestos al comercio exterior y por tanto aplicarse con sujeción al principio de legalidad tributaria, con las consideraciones que sobre tal principio reviste la materia de comercio exterior de conformidad con el artículo 131 Constitucional.

**A.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTRA DUMPING EN LA
LEGISLACION NACIONAL.**

1.- GENERALIDADES

Ahora, una vez que tratadas las cuestiones de fondo del tema que nos ocupan, pasaremos a analizar los aspectos adjetivos mediante los cuales se busca dar eficacia al sistema jurídico antidumping en nuestro país, para ello, vamos a revisar cada de una de las etapas procedimentales que el legislador ha previsto en el marco del Derecho interno o nacional, para después poder comprender y comparar mejor las normas que sobre el particular se contienen en el Derecho Internacional a través del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y sus disposiciones reglamentarias.

Como lo establecimos en el capítulo anterior, las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior deben sujetarse al principio de legalidad tributaria según lo dispuesto en el artículo 131 Constitucional.

De lo anterior, concluimos que las facultades del Presidente en materia de impuestos al comercio exterior es derivada de la facultad original del Congreso y por ello requieren de la concesión específica del órgano legislativo así como de su posterior aprobación, para que su ejercicio y ejecución surtan eficaz y plenamente sus efectos.

Entendido lo anterior, consideramos adecuado el texto de las fracciones I y II del artículo 4° de la Ley de Comercio Exterior en la medida que sujetan el ejercicio de las facultades ahí concedidas al Ejecutivo Federal al cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tales disposiciones indican textualmente lo siguiente:

"El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

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

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

Puede observarse como la fracción I del artículo 4° de la Ley de Comercio Exterior es el principio legal en que, sujetando la actuación del Ejecutivo a la norma constitucional, se funda todo el procedimiento administrativo antidumping, siendo el propio Presidente quien en nuestra opinión, debe establecer las cuotas compensatorias con arreglo al principio de legalidad tributaria en materia de impuestos al comercio exterior según lo señalado en el capítulo anterior.

Por el contrario, manifestamos nuestra inconformidad en contra de lo dispuesto en el artículo 5° fracción VII de la Ley de Comercio Exterior, que al texto señala:

"Son facultades de la Secretaría:

VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones".

Tampoco estamos conformes con lo señalado en el artículo 62 de la Ley en estudio, que agrega lo siguiente:

"Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso a discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; ..."

Creemos que la intención de la Ley al señalar que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá determinar las cuotas compensatorias, es otorgar a dicha dependencia, en contra de la Constitución, la facultad de crear un arancel o impuesto al comercio exterior, es decir, fijar la tasa o tarifa, ya sea fija o porcentual, que por concepto de cuota compensatoria deberán pagar los importadores de mercancías en condiciones de dumping.

Hay aquí una grave contradicción con la fracción I del artículo 4° de la Ley y más aún con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución, ya que tales atribuciones sólo puede ejercitarlas directamente el Ejecutivo Federal y no por conducto de una de sus dependencias.

La anterior preocupación se basa en el hecho de que al publicarse en el Diario Oficial de la Federación las resoluciones por las que se imponen cuotas compensatorias, la autoridad de la que emanan tales actos es el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y en el peor de los absurdos del Subsecretario de Comercio Exterior, tal como se puede observar en la resoluciones publicadas en el citado órgano oficial los días 5 y 14 de octubre, 1°, 5 y 19 de noviembre de 1993, mismas que se proponen sólo como ejemplo de una realidad generalizada.

No obstante, si entendemos el término "determinación" como el acto por el cual se establece en cada caso particular la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible (objeto) y el alcance cuantitativo de la obligación. (1), entonces la autoridad administrativa debería ceñirse a un procedimiento distinto al que sigue en la práctica, más similar al modelo que hemos propuesto con

1. Véase Carlos Giuliani Fourunge, "Derecho Financiero" Editorial De Palma, Buenos Aires 1969, p. 238

anterioridad, consistente en que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se limite a sustanciar el procedimiento antidumping y en caso de ser procedente, señale el margen de dumping y establezca si existe daño a la producción nacional como causa inmediata a la importación de una mercancía en condiciones de discriminación de precios, para que posteriormente proponga al Ejecutivo la imposición de una cuota compensatoria determinada, a fin de que sea este último quien, previa autorización del Congreso, fije y ordene la imposición de la cuota compensatoria y publique el acuerdo respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

Dicho lo anterior a continuación analizaremos las etapas del procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional.

2.- DENUNCIA DE PRACTICAS DE DUMPING.

Señala la Ley de Comercio Exterior en su artículo 49 que el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte.

Respecto del procedimiento de oficio, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá ordenar su inicio mediante una resolución debidamente motivada y fundada

que publique en el Diario Oficial de la Federación, otorgando un plazo de 15 días o más para que los importadores, exportadores, representantes de los gobiernos extranjeros y en general toda aquella persona que acredite tener interés jurídico, comparezcan ante dicha autoridad para realizar las manifestaciones que a su derecho convenga. (2)

Ahora bien, tratándose del procedimiento que se inicia a solicitud de parte, éste deberá iniciar con la denuncia (solicitud) que realicen los fabricantes de mercancías idénticas o similares a aquellas que se importen o hayan de importarse en condiciones de dumping, que por sí o en su conjunto produzcan el 25% o más del total de las producidas en territorio nacional, o bien, de las organizaciones legalmente constituidas de productores de las mismas, tales como las cámaras industriales o asociaciones de fabricantes.

El escrito de denuncia deberá reunir cuando menos los siguientes requisitos: (3)

a). Nombre y domicilio del denunciante, acreditando la personería del promovente.

2. Véase Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. Artículo 15.
3. Fuente: Boletín Informativo de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

b). Actividad principal a la que se dedica la denunciante y, en su caso, los miembros de la organización, indicando el número de ellos y la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional.

c). Descripción de la mercancía cuya importación se esté realizando en condiciones de dumping que ocasione un daño o amenace causarlo a la producción nacional, especificando la calidad comparativa de las mercancías y todos aquellos datos característicos de las mismas.

d). El volumen de mercancía que pretenda importarse o se haya importado en condiciones de dumping.

e). Nombre y domicilio de las personas que realizan y pretendan realizar las citadas importaciones, así como de las que exportan tales bienes a México, señalando el país de procedencia de las mismas.

f). Establecer el margen de dumping estimado y todos aquellos datos que hagan presumible la existencia de práctica desleal de discriminación de precios y los elementos que permitan establecer si la importación de referencia causa o amenaza causar daños a la producción nacional. Deberán acompañarse todas las pruebas que acrediten tales circunstancias.

La Ley de Comercio Exterior, así como el Reglamento de la materia, establecen que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es quien deberá tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Dicha denuncia debe presentarse ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ya que de acuerdo con el Reglamento Interno de dicha Secretaría (publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 1° de Abril de 1993), tal dependencia es la competente para ello. Textualmente el artículo 33 del Reglamento Interno dice:

"Son atribuciones de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales:

I.- Conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional ..."

Actualmente, la citada Unidad Administrativa ha elaborado formularios oficiales que deben acompañarse al escrito de denuncia, con el propósito de contar con una mejor sistematización de la información que presentan las partes denunciadas, también existen tales formularios para la contestación de las denuncias.

Es importante señalar que para que una persona sea considerada como parte en el procedimiento a estudio, debe ser productor nacional en términos del artículo 40 de la Ley de la materia que haya denunciado una práctica de dumping, o bien, importador y/o exportador a territorio nacional de la mercancía investigada, que acredite debidamente su interés en la investigación correspondiente.

A partir del día en que sea presentada la denuncia, comienza a correr el término de 30 días hábiles para que la autoridad resuelva sobre la admisión de la misma, pudiendo resolver en tres sentidos:

1.- Admitir la denuncia y declarar el inicio de la investigación administrativa mediante resolución que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

2.- Requerir al denunciante mayores pruebas, datos, elementos e información, mismos que deberán presentarse en un término de 20 días hábiles contados a partir de la notificación del requerimiento preventivo.

En caso de que el denunciante aporte las pruebas solicitadas dentro del término antes citado, la autoridad tendrá un nuevo término de 20 días para admitir la denuncia o bien para desecharla.

Si por el contrario, el particular no cumple con lo solicitado en la prevención, la denuncia será desechada por abandono, de lo que se deberá notificar al denunciante.

3.- Desechar la denuncia, cuando ésta no cumpla con los requisitos correspondientes citados en párrafos anteriores, notificando tal resolución de manera personal al promovente de la denuncia, sin perjuicio de que también deba publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Queremos destacar que, en nuestra opinión, no deberá admitirse denuncia alguna, si de las pruebas presentadas no puede llegarse a la presunción de los siguientes elementos:

a).- La existencia de una práctica desleal de comercio internacional bajo la forma de discriminación de precios (dumping).

b).- El daño o amenaza de daño a la producción nacional.

c).- Un nexo causal directo entre la importación de mercancías en condiciones de dumping y el daño sufrido o amenazado a la producción nacional.

Con lo anterior, consideramos queda integrada la etapa inicial del procedimiento a estudio.

3.- SEGUNDA ETAPA PROCEDIMENTAL:
LA RESOLUCION PRELIMINAR.

Una vez que la autoridad ha estimado que existen los elementos suficientes para presumir la existencia de una práctica desleal de comercio internacional, al dar trámite a la denuncia presentada y ordenar el inicio de la investigación administrativa, en esta segunda etapa deberá allegarse de los elementos suficientes para ratificar la presunción o bien, desestimarla por ser inexacta o falsa totalmente, para lo cual notificará a las partes denunciadas la resolución de inicio de la investigación, requiriéndoles para presentar las pruebas que desvirtúen los elementos manifestados por la denunciante.

En efecto, las partes denunciadas deberán de ser notificadas del inicio de la investigación para que en un plazo de 30 días contados a partir de la publicación de la resolución de inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación, comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga y presenten la información y documentación que estimen idónea para combatir la denuncia interpuesta. A dicha notificación debe acompañarse copia de la denuncia y de los anexos que no contengan información confidencial; tratándose

de procedimientos oficiosos, deberán acompañarse los documentos estimados por la autoridad para el inicio del procedimiento correspondiente.

En cuanto a las pruebas que se permite ofrecer a las partes, éstas pueden ser de todo tipo, excepto la confesional de las autoridades y aquellas que sean contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres.

Las pruebas ofrecidas por las partes en el procedimiento pueden ser clasificadas en cualquiera de las siguientes categorías:

- a) No confidencial.
- b) Confidencial.
- c) Confidencial y reservada.

En el primer caso, se trata de documentos e información ordinaria que deberá ser puesta a disposición de las demás partes sin restricción alguna.

En los casos segundo y tercero, se trata de pruebas cuya divulgación puede tener consecuencias desfavorables para quien las haya aportado ya que de ellas se desprenden datos técnicos, económicos o de otra índole que revelan secretos industriales o comerciales, y por lo tanto pueden causar un daño o perjuicio a dicha persona el hecho de

que tales datos lleguen al conocimiento de sus competidores. Cuando el daño que pueda causarse sea irreversible, se otorgará la categoría de reservada.

Es el propio promovente quien deberá calificar la categoría de las pruebas que ofrezca y en caso de estimarla como confidencial o confidencial reservada, deberá solicitar a la autoridad que dé a las mismas el tratamiento respectivo, indicando las razones por las que se atribuye dicho carácter y debiendo acompañar un resumen no confidencial de dicha información o en su defecto, explicar porqué no es posible su resumen.

Los representantes legales de las partes tendrán acceso para examinar oportunamente la documentación confidencial, estándoles prohibido el utilizarla en beneficio propio o de un tercero, así como difundirla, ya que de lo contrario serán sancionados en términos del artículo 93 de la Ley de Comercio Exterior sin perjuicio de las demás sanciones de orden civil y penal a que haya lugar.

No se permitirá el acceso a las partes para examinar la documentación confidencial reservada, quedando ésta bajo el estricto control de las autoridades, a efecto de que la estimen para los fines de las resoluciones que se dicten.

Asimismo, las autoridades podrán ordenar la práctica, repetición o ampliación de cualquier prueba que considere necesaria para allegarse elementos para resolver preliminar o definitivamente.

También podrá ordenarse por escrito debidamente fundado y motivado en los términos del artículo 16 Constitucional y 83 de la Ley de Comercio Exterior, visitas domiciliarias a efecto de verificar y ratificar la información probatoria presentadas por las partes, de las que deberán levantarse acta circunstanciada en presencia de dos testigos que proponga el visitado o en su defecto por la autoridad que lleve a cabo la visita.

Establece la Ley de Comercio Exterior que se abrirá un período de alegatos posterior al de ofrecimiento de pruebas, sin embargo no señala el plazo para ello, por lo que consideramos queda a discrecionalidad de la autoridad que tramita el procedimiento de investigación en estudio.

Es importante señalar que cada promovente deberá correr traslado, es decir, proporcionar copia de cada una de las pruebas ofrecidas a las demás partes, excepto por supuesto, de la clasificada como confidencial.

Concluido el término de 30 días posteriores a la fecha de publicación oficial del inicio de la

investigación administrativa, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta con 100 días hábiles más para que dicte una resolución preliminar con base en las pruebas ofrecidas por las partes, misma que podrá ser en cualquiera de los siguientes sentidos:

a). Continuar con la investigación administrativa imponiendo una cuota compensatoria provisional, siempre y cuando hayan transcurrido 45 días hábiles a partir de la fecha de publicación oficial del inicio de la investigación administrativa.

b). Continuar con la investigación administrativa sin imponer cuota compensatoria.

c). Tener por concluida la investigación administrativa por estimar que no hay elementos suficientes para presumir el dumping.

Sin embargo, consideramos que en este último caso, la resolución que es llamada provisional dentro del procedimiento, se convierte en definitiva y por tanto recurrible.

Si en la resolución provisional se fija cuota compensatoria, ésta podrá garantizarse en los términos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. Si en la resolución definitiva se deja sin efectos la cuota provisional, o bien, se disminuye, entonces se cancelará o reducirá la garantía correspondiente, o en su caso, se

devolverán las cantidades pagadas por tal concepto o la diferencia que corresponda, con los intereses que haya producido, aunque la Ley omite establecer parámetros para el cálculo de los mismos.

4.- ETAPA CONCLUSIVA;
LA RESOLUCION DEFINITIVA

Dentro del plazo de 260 días hábiles contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio del procedimiento administrativo de investigación en materia de dumping, la autoridad deberá dictar una resolución definitiva sobre el mismo, sin embargo es importante describir los momentos procedimentales que giran alrededor de esta última etapa.

De acuerdo con la Ley de la materia, al término de la investigación administrativa sobre dumping, la autoridad que tramita el procedimiento deberá someter a la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final correspondiente.

Según el artículo 6° de la Ley en comento, la Comisión de Comercio Exterior es un órgano de consulta obligatoria que debe emitir opinión sobre asuntos de comercio exterior, sin embargo omite establecer quien integra la citada comisión y por tanto cuales son los procedimientos a

que debe ajustarse su integración; si los miembros que la integran serán permanentes o temporales y en su caso, el término de sus periodos. Consideramos que ésto es una gran laguna que afecta directamente al procedimiento antidumping, ya que al establecerse que se trata de un órgano de consulta obligatoria de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en materia de prácticas desleales de comercio internacional, entonces sería ilegal que se dictara una resolución definitiva sin que exista una consulta y opinión previa de dicho órgano sobre el particular.

Por otra parte, antes de precisar el contenido que puede tener una resolución definitiva, nos llama especialmente la atención una figura procedimental creada a través del artículo 61 de la Ley de Comercio Exterior, se trata de la audiencia conciliatoria.

Sobre el particular, el artículo 30 del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Exterior establece que hasta antes de la determinación de la cuota compensatoria definitiva, las partes pueden solicitar a las autoridades la celebración de una audiencia conciliatoria con el propósito de que se propongan mutuamente proyectos de solución a la controversia que se ventila y así concluir la investigación correspondiente, ya que de llegar a un acuerdo, éste tomará forma de resolución definitiva por la que se dará

por concluida la citada investigación y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, el artículo 61 de la Ley en estudio, establece que durante la investigación administrativa podrá solicitarse por las partes, la celebración de una audiencia conciliatoria para proponer soluciones a la controversia materia de la investigación, a efecto de dar por concluida ésta, elevando el acuerdo al grado de resolución definitiva y por tanto, debiendo publicarse en el Diario Oficial, además de notificarse a las partes.

De lo anterior concluimos que la audiencia conciliatoria puede celebrarse hasta antes de que las autoridades soliciten opinión a la Comisión de Comercio Exterior, ya que dicha consulta procede precisamente al término de la investigación.

Las partes quedarán obligadas en los términos que se precisen en la audiencia conciliatoria ya que éstos serán sancionados por la autoridad administrativa, elevándolos al carácter de resolución definitiva y publicándolos en el Diario Oficial.

Sin embargo, consideramos que si se solicitó la celebración de la audiencia conciliatoria y no se llega a un

acuerdo satisfactorio para las partes, la Secretaría podrá dictar la resolución administrativa al cumplirse el plazo de 260 días a que nos referimos al inicio de este apartado, ya que dicho plazo no se suspende.

Entendemos que los términos de la negociación deben ser en el sentido de reducir las importaciones o manifestar un valor en aduana de las mercancías, superior al que hasta ese momento ha sido manifestado en las operaciones citadas, a cambio de que no se imponga una cuota compensatoria.

Existe otra variante que consiste en el compromiso voluntario que un importador o exportador extranjero asuma y ponga a la aceptación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el sentido de modificar sus precios o cesar sus importaciones al territorio nacional para eliminar el daño a la producción nacional. En este caso, la Secretaría podrá dictar resolución definitiva o provisional que concluya o suspenda la investigación administrativa hasta en tanto se de cumplimiento dicho compromiso.

En todo caso, el cumplimiento de las obligaciones asumidas en la audiencia conciliatoria o las de carácter voluntario, deberá revisarse periódicamente por las autoridades a fin de que de no respetarse, las autoridades puedan restablecer la imposición de cuotas compensatorias y

reanudar el procedimiento administrativo para dictar resolución definitiva, que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La resolución definitiva dentro del procedimiento administrativo de investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional en materia de discriminación de precios puede ser en los siguientes términos:

- a). Declarar la imposición de una cuota compensatoria definitiva.
- b). Modificar la cuota compensatoria provisional y establecer así la definitiva.
- c). Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria por estimar que no se dieron las prácticas desleales al no existir los elementos de dumping, daño y nexos causal.

En los dos primeros casos, la cuota compensatoria será equivalente o menor al margen del dumping, es decir, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación hacia México.

5.- STATUS DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS

Según la Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias son consideradas como aprovechamientos y no como contribuciones, situación sobre la que manifestamos nuestra total inconformidad al concluir el capítulo segundo de este trabajo, ya que tal consideración de la Ley permite burlar el principio de legalidad tributaria y así conceder a una Secretaría de Estado la fijación y determinación de las cuotas compensatorias, que en nuestra opinión son contribuciones en materia de comercio exterior.

A mayor abundamiento, la propia Ley de Comercio Exterior no ha podido disimular la naturaleza original de las cuotas compensatorias ya que establece que las mismas se determinarán en una cuota fija que será calculada por la unidad de medida, o bien, en un ad-valorem, calculándose en términos de puntos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía, tal como ocurre con cualquier otra contribución, además de que comparten todos los elementos característicos de los impuestos, situación que ya se demostró al final del capítulo segundo de este trabajo.

Por otra parte, las cuotas compensatorias se fijarán respecto de las mercancías idénticas o similares a las que fueron objeto de determinada investigación en

relación al país de origen o procedencia, de tal suerte que aquellos importadores que acrediten que el país de origen o procedencia es distinto al señalado en la resolución administrativa correspondiente, no estarán obligados al pago de tales cuotas.

Establece la Ley un procedimiento posterior a la conclusión y resolución definitiva de una investigación administrativa en materia de dumping para revisar las condiciones de mérito de una cuota compensatoria impuesta definitivamente, ya que en el transcurso del tiempo pueden presentarse situaciones que alteren las causas que originaron su fijación.

En efecto, por disposición expresa de la Ley de Comercio Exterior, la vigencia de una cuota compensatoria es directamente proporcional al tiempo que continúen las prácticas desleales de discriminación de precios que causen daño a la producción nacional.

"Las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesarias para contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional. (4)

En este orden de ideas, consideramos que en caso de que desaparezca la práctica de dumping, o el daño a

la producción nacional los importadores podrán solicitar la extinción de la cuota compensatoria.

Asimismo, la Ley prevé la alternativa de que las partes soliciten a la autoridad la revisión anual de las cuotas compensatorias respecto de los elementos constitutivos que las motivaron, debiendo así, de dar inicio al *procedimiento de revisión* mediante publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación, cuya conclusión también se publicará en dicho instrumento informativo. Tal procedimiento también puede iniciarse de oficio.

Es omisa tanto la Ley como su actual Reglamento sobre el plazo en que deberá sustanciarse el procedimiento de revisión, así como la forma en que éste habrá de tramitarse. Sin embargo, tal procedimiento puede concluir con una resolución que confirme, modifique o extinga una cuota compensatoria definitiva.

También estimamos conveniente señalar que toda resolución definitiva que imponga cuotas compensatorias entrará en vigor al día siguiente de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación. Así pues, en nuestra opinión, también las resoluciones al procedimiento de revisión entrarán en vigor en dichos términos.

En el caso de que la cuota compensatoria haya sido impuesta con motivo de una amenaza de daño, el procedimiento de revisión se avocará al estudio de las inversiones que para el establecimiento de una nueva industria no se hubieran podido realizar sin la imposición de tal cuota, y en el caso de que tales inversiones no se hayan realizado, se procederá a dejar sin efectos la cuota compensatoria correspondiente.

Si en el plazo de cinco años posteriores a la entrada en vigor de la resolución que imponga una cuota compensatoria definitiva, las partes no solicitan que se instrumente el procedimiento de revisión, ni se inicia éste de oficio, la autoridad deberá declarar la extomco+pm de dicha cuota compensatoria. No obstante, creemos que la Ley omite establecer en que casos se interrumpe este plazo y si el mismo comienza nuevamente a correr a partir de la última revisión administrativa.

6.- RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION Y JUICIO FISCAL.

A continuación, describiremos brevemente los medios de defensa que otorga la Ley de Comercio Exterior a los particulares para combatir las resoluciones que se dictan

en el procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

En términos generales, la Ley de la materia prevé como medios de impugnación de los actos administrativos en comento, el recurso de revocación y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siendo obligatorio agotar el primero antes de acudir a este último.

El recurso de revocación es el medio de defensa que otorga la Ley a los particulares para solicitar a la propia autoridad emisora de un acto administrativo que viola la esfera de derechos de los mismos, su modificación o revocación.

Al respecto, el magistrado Luis Humberto Delgadillo señala que *"el recurso administrativo puede definirse como un medio de defensa que la Ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico"*. (5)

Por su parte, el gran tratadista mexicano Andrés Serra Rojas nos señala que el recurso administrativo es *"un medio ordinario de impugnación y directo de defensa*

5. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. "Principios de Derecho Tributario" Editorial PAC, México 1986, p. 179.

legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".(6)

En resumen, el recurso de revocación otorgado por la Ley de Comercio Exterior para defensa de los particulares, es un medio de impugnación en la esfera administrativa, por la cual el gobernado puede oponerse a un acto de autoridad a través de un procedimiento en que la misma autoridad resuelve la controversia respectiva.

Ahora bien, aún cuando la Ley de la materia nos remite a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación respecto de la tramitación y resolución del recurso de revocación, en su artículo 94 establece los casos en que casos procede dicho recurso en materia de prácticas de dumping, que a saber son los siguientes:

a). Contra resoluciones que declaren abandonada o desechada la denuncia y solicitud de inicio del procedimiento de investigación administrativa en materia de dumping;

b). Contra resoluciones que declaren concluida la investigación administrativa sin imponer cuota compensatoria;

c). Contra resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;

d). Contra las resoluciones que resuelvan las consultas respecto de si una mercancía queda sujeta al pago de cuotas compensatorias en relación a una resolución definitiva correspondiente;

e). Contra resoluciones que den por concluida la investigación administrativa con motivo de una audiencia conciliatoria.

f). Contra las resoluciones dictadas dentro del procedimiento de revisión de cuotas compensatorias.

g). Contra resoluciones que acepten un compromiso voluntario de los exportadores de mercancías en condiciones de dumping y den por concluida la investigación administrativa correspondiente.

En términos del artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el último párrafo del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, consideramos que el recurso de revocación debe interponerse ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por ser tal dependencia la autoridad que normalmente emite los actos que se han de impugnar, salvo que lo expida otra dependencia.

Sin perjuicio de lo anterior, queremos destacar que la citada disposición de la Ley de Comercio Exterior establece que tratándose de actos de aplicación de cuotas compensatorias definitivas, el recurso de revocación deberá interponerse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En nuestra opinión, la Ley de la materia debería

referirse mejor al recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en términos del artículo 116 fracción II, 118 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación, mismo que debería tramitarse ante la autoridad que pretende hacer efectivo el cobro de las cuotas compensatorias.

En relación con lo anterior, tampoco nos parece adecuada la pretensión del legislador según el contenido de las fracciones I a IV del artículo 96 de la Ley de Comercio Exterior en cuanto se trate de establecer la procedencia del recurso de revocación tanto para impugnar las resoluciones que determinen cuotas compensatorias como para los actos que pretendan ejecutarlas, ya que en nuestra opinión esto último es incorrecto pues para ello debe instrumentarse el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución conforme a lo comentado en el párrafo anterior.

Por cuanto hace a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, la fracción III del citado artículo 96 señala textualmente que:

"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 aún de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación ..."

Tal disposición no sólo es contrario a la simplificación administrativa al entorpecer el procedimiento de suspensión de la ejecución de las cuotas compensatorias, sino que reduce la eficacia y sobre todo, la eficiencia de dicho trámite ya que además de obligar al particular a interponer un recurso impropio, e incluso innecesario en algunos casos, le impone la carga de avisar a las autoridades ante las que se tramita un recurso, que ya se ha interpuesto otro contra los actos de ejecución o contra la resolución que determinó cuotas compensatorias, según corresponda, so pena de que no se actualice el supuesto de la procedencia de la suspensión.

En nuestra opinión, resultaría más eficiente y eficaz que la Ley se ajustara a un procedimiento semejante al observado en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, siendo suficiente la presentación del recurso de revocación contra la resolución definitiva que impone cuotas compensatorias y que de ello se diera aviso a las autoridades ejecutoras para que inmediatamente operara la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución de las cuotas compensatorias definitivas, obligando además a los importadores a continuar garantizando las operaciones sujetas al pago de tales cuotas. Así, el recurso de oposición contra actos que pretendan aplicar tales cuotas, sólo sería necesario imponerlo en caso de que se violara dicha

suspensión o bien cuando se pretendan hacer efectivas en contra de las disposiciones legales aplicables.

Además, con el procedimiento suspensivo antes propuesto, se evitaría el tener que incurrir en disposiciones tan carentes de técnica procesal como la fracción IV del artículo 96 de la Ley de Comercio Exterior que textualmente dice:

"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".

Definitivamente, la disposición anterior además de confusa, sólo es una pérdida de tiempo, ya que al entorpecer el procedimiento provoca ineficacia de la justicia administrativa y es contrario al contenido del artículo 98 fracción III de la propia Ley de Comercio Exterior que en nuestra apreciación se ajusta además al criterio sostenido respecto de la suspensión de la ejecución de cuotas compensatorias.

Pasando a otro aspecto, toda vez que la Ley de la materia dispone expresamente que el recurso de revocación

se tramitará y resolverá en los términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, mencionaremos brevemente las principales reglas a que se sujetan en dicho ordenamiento a estos medios de defensa.

En primer lugar, el plazo para interponer el recurso de revocación es de 45 días hábiles posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación del acto impugnado. Tratándose de las resoluciones que impongan cuotas compensatorias o pretendan ejecutarlas, dicho plazo comenzará a correr a partir del día siguiente en que surta efecto su publicación en el Diario Oficial de la Federación, según lo dispuesto por el artículo 89 primer párrafo de la Ley de Comercio Exterior.

El recurso de revocación deberá constar por escrito, señalando en el mismo el nombre, denominación o razón social del recurrente, su domicilio fiscal y la clave del Registro Federal de Contribuyentes. Debe señalarse domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para recibirlas, en los términos y para los efectos del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación. También debe indicarse la autoridad a la que se dirige y el propósito del escrito, que en este caso es la interposición de un recurso de revocación. (7)

Además de lo anterior, se debe señalar el acto que se impugna, los agravios que causa al recurrente el acto impugnado y los hechos controvertidos así como las pruebas que se ofrecen. En el caso de que no se señale el acto impugnado o que se omita expresar agravios, el recurso será desechado por improcedente; si se omite señalar las pruebas, éstas se tendrán por no ofrecidas. (8)

Al escrito mediante el cual se interponga el recurso de revocación se deberán adjuntar necesariamente los siguientes documentos:

a).- El documento o documentos que acrediten la personalidad del promovente cuando actúa en nombre de otro.

b).- El documento en que consta el acto impugnado.

c).- Las constancias de notificación, salvo que bajo protesta de decir verdad que no recibió tal constancia.

d).- Las pruebas documentales que se ofrezcan y el dictamen pericial, en su caso. (9).

8. Véase *Ibid.* Artículo 122.

9. Véase *Ibid.* Artículo 123.

En cuanto al último punto, cabe destacar que en el recurso de revocación se admitirán todo tipo de pruebas salvo la confesional y testimonial de las autoridades. Tratándose de pruebas supervinientes, éstas podrán ofrecerse en todo momento hasta antes de la resolución del recurso.

(10)

Ahora bien, la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses para dictar la resolución del recurso de revocación y notificarlo al recurrente, pero si ello no ocurre en tal plazo, se configurará la llamada "negativa ficta", pudiendo el particular esperar a que la autoridad emita la resolución expresa o bien, impugnar la presunta confirmación del acto impugnado mediante demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (11)

Por último cabe destacar que la resolución definitiva al recurso de revocación puede ser en cualquiera de los siguientes sentidos:

- a).- Desecharlo por improcedente o sobreeserlo.
- b).- Confirmar el acto que se impugna.
- c).- Ordenar la reposición del procedimiento.
- d).- Revocar el acto impugnado.
- e).- Modificar el acto impugnado o dictar otro en sustitución, según que haya de resolverse total o parcialmente en favor del recurrente.

10. Véase *Ibid.* Artículo 130.

11. Véase *Ibid.* Artículo 131

Cualquiera que sea el sentido de la resolución al recurso de revocación, éstas tendrán el carácter de definitivas y procederá su impugnación mediante juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, según lo ordenado por el artículo 95 segundo párrafo de la Ley de Comercio Exterior.

La demanda de nulidad constituye el documento procesal con el que se inicia el control jurisdiccional de los actos de la administración pública, conocido como contencioso administrativo. Se trata de la instancia concedida a los particulares para impugnar los actos administrativos ante tribunales administrativos en ejercicio de la función jurisdiccional. (12)

El plazo para interponer la demanda de nulidad es de 45 días posteriores a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que se ha de impugnar y en ella deberán señalarse los siguientes datos:

- a). El nombre y domicilio del demandante y en su caso el nombre del representante que promueve.
- b). La resolución impugnada.
- c). La autoridad demandada.

12. Véase Manuel Lucero Espinosa. "Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación" Editorial Porrúa, México 1990, pp. 15 y 17.

d). Los hechos que motivan la demanda.

e). Los agravios que causa al demandante el acto que se impugna.

f). Las pruebas que se ofrecen, que en caso de tratarse de periciales o testimoniales, se deberán indicar los hechos sobre los que habrán de versar, así como el nombre y domicilio de los testigos. (13)

Al escrito de demanda deben acompañarse el documento con que se acredite la personería del promovente cuando éste no gestione a nombre propio, el documento en que conste el acto impugnado así como de la constancia de notificación del mismo y por último, las pruebas documentales y en su caso el cuestionario a que deberá sujetarse el desahogo de la prueba pericial. También se debe acompañar una copia de la demanda a cada parte y otra con todos sus anexos al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (14)

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado de la misma a la autoridad demandada para que dentro del plazo de 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos el emplazamiento para que la conteste. (15) En caso de que el demandado impugne la negativa ficta, la

13. Véase Código Fiscal de la Federación. Artículo 208.

14. Véase *Ibid.* Artículo 209.

15. Véase *Ibid.* Artículo 212.

contestación de las autoridades deberán expresar los hechos y derecho en que se funda la confirmación del acto impugnado, sin embargo, en todo caso podrá allanarse o revocar la resolución que se impugna en tanto no se haya procedido al cierre de la instrucción. (16).

Serán admisibles todo tipo de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Tratándose de pruebas supervinientes, éstas podrán exhibirse en tanto no se haya dictado sentencia, debiéndose dar vista de tales pruebas a la contraparte para que en un plazo de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. (17)

La sentencia definitiva puede ser en tres sentidos distintos: (18)

- 1.- Reconocer validez a la resolución impugnada.
- 2.- Declarar su nulidad, o
- 3.- Declarar la nulidad para determinados efectos, precisando la forma y términos de los mismos.

Sabemos que el contencioso administrativo es definitivamente más complejo de lo descrito anteriormente,

16. Ibid. Artículo 215.
17. Véase Ibid. Artículo 230.
18. Véase Ibid. Artículo 239

pero su análisis detallado desborda los límites de nuestra investigación y es por ello que sólo se describen las principales etapas del mismo, pues es un importante medio de defensa contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Por último, es muy importante señalar que no procederán el recurso de revocación o juicio de nulidad en el caso de que el particular utilice medios de impugnación en materia de dumping, contenidos en tratados o convenios internacionales como es el caso del artículo VI del GATT y su Código Antidumping, que analizaremos en el siguiente apartado.

B.- EL PROCEDIMIENTO ANTIDUMPING EN EL MARCO NORMATIVO DEL GATT.

1.- ARTICULO VI DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

El 29 de octubre de 1986 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual el Senado de la República aprobó el Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio firmado en Ginebra, Suiza, el 25 de julio de 1986.

El Protocolo de Adhesión de México al GATT, fue promulgado posteriormente mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de noviembre de 1986. El instrumento de ratificación fue depositado el 29 de octubre de 1986 ante el Director General del GATT, por lo que entró en vigor para nuestro país el 29 de noviembre de ese mismo año.

Toda vez que, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la misma, las leyes del Congreso que de ella emanen y todos los tratados que celebre el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema en toda la Unión, es que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio entra a formar parte del sistema jurídico mexicano y por tanto, su estudio requiere ser

revisado dentro de la temática que aborda el presente trabajo.

En el citado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es el artículo VI el que se ocupa de establecer las reglas a que deben sujetarse las partes contratantes respecto de la regulación de las medidas contra prácticas desleales de comercio exterior en sus formas de dumping y subvención.

En el citado artículo, las partes firmantes del GATT, reconocen que el dumping debe ser condenado por los gobiernos cuando con él se causa daño a la producción nacional de un país o cuando amenaza causarlo, o bien, si con ello se retrasa la creación de nuevas empresas o industrias en dicho país.

En cuanto a los conceptos de discriminación de precios, nos percatamos que la legislación mexicana asume en su integridad el texto del artículo VI del GATT, pues en dicho ordenamiento internacional se establece que el dumping consiste precisamente en la importación de mercancías a un país en un precio inferior a su valor normal, y que tal circunstancia ocurre cuando:

- 1). El precio del producto importado es menor que el precio comparable, en las operaciones comerciales

normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador;

2). El precio del producto exportado sea menor que el precio comparable más alto para la exportación de un producto similar a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales.

3). El precio del producto exportado sea menor que el costo de producción de este producto en el país de origen, más un suplemento razonable para cubrir los gastos de venta y en concepto de beneficio.

En todo caso, el citado artículo VI establece que deben tenerse en cuenta las condiciones de venta, las de tributación y aquellas otras que influyan en la comparabilidad de los precios.

Por su parte, también se establece como medida restrictiva contra la práctica de dumping, que el gobierno del país afectado pueda imponer un *derecho antidumping* sobre las importaciones que caigan en tales prácticas, mismo que no podrá ser mayor al margen de dumping que se presente en cada caso concreto.

Nótese como el ordenamiento a estudio se refiere a derechos compensatorios y con ello podemos

confirmar la tesis de que tienen una naturaleza fiscal, impositiva, tributaria y no así la de un aprovechamiento público.

Creemos que una de las partes más destacadas del texto del artículo VI del GATT, es que dispone que la imposición de un derecho antidumping no se podrá efectuar sin que haya quedado debidamente probado que causa o amenaza causar un daño a la producción nacional del país al que se importan las mercancías y que ello es causa directa de la práctica desleal, es decir, que existe el llamado nexo causal.

Ahora bien, el artículo VI del GATT contempla algunas excepciones al principio anterior cuando se trate de un daño sumamente grave a la producción nacional de un estado contratante, pero ello no exime de la condición de que en breve se acredite ante las partes contratantes del GATT, la supuesta comisión del dumping, el daño o amenaza de daño y el nexo causal.

En nuestra opinión, esta última disposición pretende que en el caso de dumping esporádico no se apliquen cuotas o derechos compensatorios sin sujetarse a los procedimientos previos con base en supuestos casos graves.

Finalmente, queremos comentar que el artículo VI ofrece, en nuestro criterio, sólo lineamientos generales sobre el tratamiento que debe darse a las prácticas de dumping, pero ello no puede aplicarse de modo estricto pues sus conceptos adolecen de cierta vaguedad que, si bien en este ordenamiento pueden tolerarse, no deben reproducirse en la Ley de la materia pues ello causa serias dificultades al funcionamiento del sistema jurídico antidumping.

A continuación y como punto final, haremos algunos comentarios sobre las disposiciones contenidas en el Código Antidumping, es decir, el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que si bien aún contienen principios poco precisos, si reducen y aclaran la vaguedad de conceptos del propio artículo VI del GATT.

2.- EL CODIGO ANTIDUMPING.

Cuando nos referimos al Código Antidumping, debemos entender por tal, al Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que fue firmado por México en julio de 1987 y ratificado por el Senado en diciembre de ese mismo año. Su vigencia respecto de nuestro país tuvo verificativo el día 10 de marzo de 1988, según lo establecido en el Decreto

Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de abril de 1988.

La elaboración del Código Antidumping fue el resultado de las negociaciones comerciales conocidas como La Ronda de Tokio, en 1979 y con él se buscó reglamentar y especificar mejor las disposiciones contenidas en el artículo VI del GATT, ya que éste adolece de una gran falta de precisión y además no establece procedimientos claros para combatir el dumping.

Quizá uno de los mayores avances logrados en la Ronda de Tokio mediante la elaboración del Código Antidumping, fue el señalar que para la imposición de cuotas compensatorias, no basta con que se acredite que se han introducido mercancías en el territorio de un país, sino que con ello se origina directamente un daño a la industria local que produce artículos idénticos o similares.

Por otra parte, el gran valor jurídico que podemos atribuirle al Código Antidumping es el de regular normas adjetivas respecto de la defensa contra el dumping y crear así lineamientos que fomenten los principios de legalidad y seguridad jurídica en tales procedimientos y medidas.

Entre los aspectos más relevantes del Código Antidumping cabe resaltar las siguientes:

Respecto del momento y la forma en que debe tramitarse un procedimiento antidumping, señala que el establecimiento de un derecho antidumping (cuota compensatoria) sólo procede cuando se verifiquen las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT, es decir, cuando se lleven a cabo prácticas de dumping que dañen o amenacen causar daño a la producción nacional de una parte contratante del propio GATT, además de que la imposición de tal medida debe ser en virtud de una investigación administrativa previa que se sujete a las normas del propio Código en estudio.

Con lo anterior, podemos percatarnos que una cuota compensatoria o derecho antidumping, no puede ser impuesta como resultado de un acto arbitrario de las autoridades administrativas de un país, sino que debe sujetarse a un procedimiento previo en el que se cumplan todas las formalidades que el propio Código Antidumping señala y por supuesto, la legislación local de los estados contratantes del GATT en la medida que sean congruentes con éste.

También cabe hacer mención que lo anterior está en armonía con el principio expresado por los representantes

de los países firmantes del GATT (19), en el sentido de que los derechos antidumping no deben convertirse en un obstáculo jurídico-administrativo de carácter proteccionista en contra del comercio internacional y la libre competencia, ya que sólo son un medio de control para evitar que el comercio internacional cause daño a la economía de un país.

En nuestra opinión, una de las principales y más importantes disposiciones procesales en materia de sistemas antidumping, es que como requisito de procedibilidad de una investigación administrativa, debe al menos presumirse la práctica de dumping, el daño a la producción nacional y el nexo causal entre dumping y el daño. (20)

Establece que la investigación administrativa antidumping se iniciará normalmente a instancia de parte afectada y siempre que ésta constituya al menos el 25% de la producción nacional y aporte pruebas de las que se puedan presumir el dumping, el daño y el nexo causal, ya que de lo contrario la denuncia deberá desecharse por improcedente. (21)

Respecto de las pruebas, se distinguen aquellas que puedan ser ofrecidas y dadas a conocer sin ninguna

19. Véase. "Protocolo de Adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio". Diario Oficial de la Federación publicado el 26 de noviembre de 1986.

20. Cfr. Ley de Comercio Exterior. Artículo 29.

21. Cfr. Ibid. Artículo 40.

limitante y las que puedan considerarse confidenciales y de uso restringido. (22)

Obliga a las autoridades a notificar el inicio de una investigación a las partes involucradas y además a publicar dicha resolución, así como a otorgar un plazo a los importadores para que manifiesten lo que en derecho convenga a sus intereses.

Acepta también entre sus lineamientos que las partes puedan realizar acuerdos conciliatorios celebrados ante las autoridades administrativas competentes, que obliguen a los mismos como si se tratara de una resolución definitiva, o bien, que aquella parte que se vea afectada por la imposición de un derecho compensatorio, pueda asumir compromisos ante el gobierno del país afectado, en el sentido de que reduzca sus importaciones, aumente sus precios de importación a cambio de disminuciones o la supresión total del derecho antidumping. (23)

Hasta aquí, todas las disposiciones que hemos señalado coinciden con las contempladas en nuestra Ley de Comercio Exterior, ya que esta última tomó como fuente directa el Código Antidumping para después precisarlo y adaptarlo al orden jurídico mexicano, sin embargo el Código

22. Cfr. *Ibid.* Artículo 53, segundo párrafo.

23. Cfr. *Ibid.* Artículo 61.

en estudio contempla también figuras ajenas a nuestra legislación nacional, mismas que a continuación citaremos brevemente:

Se establecen disposiciones relativas al llamado dumping indirecto que consiste en el daño que dicha práctica origina a la producción de un tercer país cuya mercancía concurre en el mercado del país al que se importan los bienes en condiciones de dumping y en consecuencia, prevé la posibilidad de que el país importador adopte medidas antidumping en favor de ese tercer país cuando exista una solicitud por parte del gobierno de este último, lo cual no se encuentra dispuesto en algún precepto similar en nuestra Ley de Comercio Exterior.

También contiene entre sus disposiciones, la figura de daño a la producción nacional por zona, cuando el territorio del país que sufre el dumping esté dividido en dos o más mercados competidores y cada una de estas zonas pueda ser considerada como una producción distinta, que por ser ajeno a las circunstancias de nuestro país, no se establece algo semejante en nuestra legislación.

Contrariamente a lo anterior, también se prevé que el "daño a la producción nacional" se convierta en un daño extraterritorial cuando dos o más países hayan alcanzado

un grado de integración económica tal, que sus características sean las de un sólo mercado unificado.

Por último, creemos muy importante señalar que el Código crea un organismo llamado Comité de prácticas Antidumping que tiene funciones de carácter conciliatorio cuando entre las partes contratantes del GATT lleguen a existir controversias sobre la aplicación o interpretación del artículo VI del GATT del Código Antidumping. Para acudir a dirimir controversias ante el Comité, las partes formulan consultas y proponen puntos de conciliación para la solución de sus controversias.

Así, llegamos al final de este trabajo de tesis, convencidos de la importancia que tiene para el país perfecciona su sistema jurídico antidumping y proponiendo por ello algunas mejoras sin dejar de reconocer los logros que a la fecha se han alcanzado.

En efecto, como hemos podido ver a lo largo de este trabajo, pesa sobre la Política Comercial de nuestro país una grave tradición proteccionista, alimentada en ocasiones por el fracaso social a que llevaron algunas políticas de apertura en determinado momento de la historia.

No obstante, el presente de la Nación emprende un nuevo reto hacia la apertura comercial, en donde parte del

éxito que puede lograr esta nueva empresa dependerá de que se considere a la historia en su justo valor y además se desarrolle una ciencia jurídico-legislativa avanzada, al grado que la precisión de sus conceptos y principios estructurales impidan que se repitan los errores que en el pasado llevaron al fracaso de proyectos ambiciosos en lo económico, pero mezquinos en lo social.

La legislación que pretenda crear un sistema sólido de defensa contra prácticas desleales de comercio tales como el dumping, debe ir más allá de la simple traducción de leyes extranjeras y recurrir a la riqueza que brinda la amplia tradición jurídica romanista de nuestro país, acudiendo a instituciones del Derecho Civil, Administrativo, Fiscal, Procesal y sobre todo, al Derecho Constitucional, para que en medio de la evolución racional se perfeccionen las disposiciones sustantivas y adjetivas de dicha legislación.

Consideramos que la creación de normas como la Ley de Comercio Exterior, brindan una buena base para que la planta productiva, y en general, la economía nacional se enfrenten con seguridad a la competencia internacional, sin embargo, en aras de cimentar mejor esa base, estamos obligados a revisar y buscar el perfeccionamiento de sus preceptos.

CONCLUSIONES

1.- Durante la época del virreynato no es posible hacer referencia a un concepto de comercio exterior, ya que éste se hallaba prohibido.

La única posibilidad de referir el comercio exterior durante la colonia es por definición negativa, ya que en dicho período histórico no era permitido más intercambio comercial que entre España como la metrópoli y sus colonias.

Además, es aún más difícil querer referirse a un comercio o política exterior de México hasta antes de 1821, ya que entonces no existía aun un Estado soberano, sino una colonia española.

2.- No obstante, las instituciones coloniales sobre el comercio entre la metrópoli (España) y sus colonias, representan antecedentes directos de la Política Comercial Exterior que ha caracterizado a nuestro país y de las instituciones que con ella se han venido creando y modificando.

3.- 1821 es el año de partida del largo devenir del comercio exterior mexicano, ya que además de marcar la fecha del nacimiento de nuestra nación como un Estado libre y soberano, es el momento en que, con la promulgación del "Arancel General Interino de Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio", inicia la trayectoria legislativa en materia fiscal y administrativa sobre el comercio internacional.

4.- A pesar de diversos intentos de apertura comercial, como en su momento lo fue el propio "Arancel

Interino" de 1821, la trayectoria que ha caracterizado nuestra Política Exterior ha sido la mínima apertura mercantil y el proteccionismo a la industria y comercio domésticos, más allá de los límites que permiten un desarrollo económico sano.

Nuestra propuesta es que un régimen que permite un desarrollo económico sano, es aquel que sin abandonar a las fuerzas irrestrictas de la libre competencia internacional a todos los sectores de la economía, permite que los factores económicos naciones enfrenten a otros extranjeros en un plano de igualdad de oportunidad y de competencia legal, buscado que ello repercuta en beneficio de los consumidores, así como del ingreso de los trabajadores y empleados que hacen posible la competitividad, creando más fuentes de empleo y mejores remuneraciones.

5.- Es inútil una Política Comercial Exterior de apertura hacia los mercados internacionales en la medida que ello no represente un aumento y mejoramiento del empleo y de las condiciones de oferta de los productos, según podemos aprenderlo del período conocido como "Porfiriato", que si bien trajo consigo una gran modernización de las estructuras económicas y jurídicas del mercado internacional, fracaso ante la falta de un plan o proyecto de desarrollo social que involucrara a todos los agentes de la economía, sin preferir al capital en detrimento del trabajo.

6.- La conclusión más valiosa de la etapa Porfirista para la Política Exterior es la efectividad que representa mantener lo más alejando posible el desarrollo del comercio internacional de la política, sintetizada en la frase de Díaz: "poca política y mucha administración", ya que el desarrollo económico debe ser un objetivo nacional de gobierno en sí mismo y no una excusa para obtener ventajas para un grupo minoritario en el poder.

7.- Los impuestos a la importación juegan un papel más allá de ser simples medios de que el Estado obtenga un ingreso, ya que pueden ser medios de control social, político, económico e incluso cultural y por ello concluimos que persiguen fines extrafiscales.

8.- Concurrencia desleal es aquel acto encaminado a desviar la clientela de otro comerciante por medios ilícitos o contrarios a los usos y costumbres mercantiles.

Proponemos que este concepto al precisarse se divide en dos:

- Competencia ilícita: Cuando la rivalidad comercial se mantiene a través de medios que violan las leyes.

- Competencia desleal: Cuando la rivalidad se realiza mediante de la práctica alevosa de imponer condiciones económicas desfavorables al competidor, que redundan en un daño o perjuicio para él.

9.- Dumping o discriminación de precios es, en términos generales, la importación de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal.

10.- El dumping sólo debe ser sancionado cuando en circunstancias de intermitencia y/o depredación, origina daños y/o perjuicios objetivos en la economía nacional.

11.- El dumping, para poder ser sancionado y considerarse como una práctica desleal de comercio internacional, debe reunir necesariamente los siguientes tres elementos:

- La importación de mercancías a un precio inferior a su valor normal.

- La existencia de daño o amenaza de daño a la producción nacional.

- Un nexo causal entre la práctica de la importación en condiciones de dumping y el daño o amenaza de daño a la producción nacional.

Proponemos que tales elementos deben quedar debidamente demostrados, como condición sine qua non a la imposición de una cuota compensatoria.

12.- El artículo 29 párrafo segundo de la Ley de Comercio Exterior es contrario al principio expresado en el punto anterior y a diversas disposiciones de la materia como el Código Antidumping del GATT, ya que establece que en caso de no existir reciprocidad, se podrán imponer cuotas compensatorias sin que se pruebe el daño o la amenaza de daño a la producción nacional.

En tal virtud proponemos su reforma para que dicho párrafo sea abrogado, ya que si bien pretenden crear una base de protección para los exportadores mexicanos que concurren en los mercados internacionales, es inequitativo para los comerciantes mexicanos y productores extranjeros, ya que ellos son ajenos a que su país guarde lazos de reciprocidad con México, además de que viola el principio de igualdad jurídica consagrado en la Constitución.

13.- Nexos causal es la relación directa entre el daño o amenaza de daño a la producción nacional y las importaciones realizadas o por realizarse en condiciones de dumping, debiendo demostrarse que el primer elemento es consecuencia directa e inmediata de este último.

14.- El artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior carece de toda precisión lógica y jurídica, en primer lugar porque al pretender ofrecer una definición de PRODUCCION NACIONAL, utiliza el concepto definido dentro de dicha definición y en segundo plano, porque resulta ser un supuesto normativo carente de eficacia ya que a partir del mismo no puede establecerse con exactitud lo que debe entenderse por PRODUCCION NACIONAL y por tanto precisar la existencia de daño o amenaza de daño.

Proponemos la reforma de dicho precepto para quedar como sigue: Producción nacional es el conjunto de personas físicas o morales que fabriquen en territorio nacional mercancías idénticas o similares a aquellas que se importen o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, objeto de una investigación administrativa antidumping y que representen al menos el 25% del total de tales mercancías producido en el país durante el período que haya de abarcar dicha investigación.

15.- El párrafo segundo del citado artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior es contradictorio al primer párrafo del citado precepto ya que señala que, en el caso de que los productores que integran la producción nacional estén vinculados a las prácticas de dumping, el término de producción nacional sólo comprenderá, al menos, el 25% del resto de los productores.

Proponemos que el citado párrafo segundo sea reformado para que se establezca que el concepto de producción nacional comprenderá al conjunto de personas que fabriquen al menos, el 25% de las mercancías en comento, que resulte de restar al total producido en el país, el monto fabricado por aquellos productores nacionales involucrados con las prácticas de dumping.

16.- Las mercancías que se importan temporalmente, ya sea de conformidad con el artículo 75 de la Ley Aduanera o al amparo de un programa de maquila o fomento a la exportación, no se sujetarán al pago de las cuotas compensatorias.

17.- Consideramos como principio indiscutible para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho el principio de legalidad tributaria que señala que los impuestos deben ser establecidos mediante una ley formal y material, principio que recogen los artículos 31, 72 y 73 de nuestra Carta Magna.

En principio, los impuestos al comercio exterior no escapan a la condición de reserva de ley ya que de acuerdo con el artículo 73 fracción XXIV-A apartado 1º, el Congreso tiene facultad para establecer los impuestos al comercio exterior.

18.- La reforma al artículo 35 de la Ley Aduanera según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1993, por el cual se suprime el inciso c) de dicho precepto, es contraria al principio de legalidad tributaria ya que pretende transformar la naturaleza de las cuotas compensatorias como impuestos al comercio exterior y dejar en manos de la autoridad administrativa la facultad de fijarlas.

19.- El párrafo segundo del artículo 131 Constitucional es sólo una excepción al principio de legalidad tributaria en materia de impuestos al comercio exterior y no así, la regla que excluya de la reserva de Ley a tales contribuciones.

20.- La facultad que se otorga al Ejecutivo constituye una facultad alternativa e intermitente y no así

un imperativo que constituya definitivamente una facultad de dicho poder federal, ya que, como se establece en el artículo 49 Constitucional se trata de una facultad extraordinaria.

En efecto, el Ejecutivo sólo podrá ser facultado por el Congreso para legislar en materia de impuestos al comercio exterior en casos que el propio Congreso estime urgentes.

21.- La facultad extraordinaria concedida al Ejecutivo en el artículo 131 Constitucional sólo puede otorgarse al Presidente de la República y no a sus dependencias, ya que de acuerdo con el artículo 80 de nuestra Carta Magna, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Además, el hecho de que de conformidad con el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establezca que para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Ejecutivo, habrá las dependencias de la administración pública centralizada denominadas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no significa que constituyan el Poder Ejecutivo, sobre todo porque son dependencias de éste y no existe identidad con el Poder Ejecutivo, por tanto, no pueden ejercer la facultad a que se refiere el artículo 131 Constitucional, ya que ésta sólo puede ser otorgada al Ejecutivo, es decir, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

22.- Dada su naturaleza, las cuotas compensatorias presentan las características intrínsecas a toda contribución y en su causación aparecen necesariamente los elementos de los impuestos, a saber:

- Hecho generador
- Sujetos
- Objeto o materia imponible
- Tasa o tarifa
- Base gravable

Por lo anterior deben ser consideradas por la Ley como impuestos al comercio exterior, toda vez que son contribuciones que gravan la entrada a territorio nacional de mercancías que en condiciones de discriminación de precios dañan a la producción nacional.

23.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial puede ser el órgano a quien se faculte para sustanciar el procedimiento administrativo contra dumping, pero no puede imponer o fijar las cuotas compensatorias sin que se viole el principio de legalidad tributaria.

24.- El procedimiento administrativo señalado en la Ley de Comercio Exterior deja en estado de indefensión a quien se ve afectado por una cuota provisional ya que no contempla posibilidad alguna de impugnar la resolución en que se impongan.

Además, resulta contrario al principio de seguridad y certeza jurídicas, que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial pueda fijar a su arbitrio el periodo en que las partes puedan formular alegatos y manifestar sus conclusiones.

Se propone crear un recurso de inconformidad que permita impugnar la imposición de una cuota compensatoria provisional.

25.- Los medios de defensa que otorga la Ley de Comercio Exterior resultan confusos ya que confunde las vías

de impugnación que pueden ejercerse en contra de una resolución administrativa y en contra de los actos de ejecución de la misma.

Se propone la reforma a los artículos 94 último párrafo y 96 de la Ley de Comercio Exterior, en el primer caso para que se establezca que en contra de actos que pretendan ejecutar una cuota compensatoria se deberá interponer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación. En el segundo caso se propone que sea derogado en su totalidad el artículo 96 de la Ley de la Materia y en su lugar se establezca un procedimiento suspensivo de la ejecución semejante al contenido en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación o bien, que simplemente se remita a tal precepto.

B I B L I O G R A F I A

- ARAUJO FALCAO, Amilcar, de. "El Hecho Generador de la Obligación Tributaria", Editorial de Palma, Buenos Aires, 1965.
- ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal", Editorial Themis, México, 1982.
- BERLIRI, Antonio. "Corso Istituzionale di Diritto Tributario", Editora Guiffré, Milán, 1967.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Derecho Aduanero", Editorial Porrúa, México, 1988.
- COASTWORTH, John H. "El Impacto Económico de los Ferrocarriles en el Porfiriato" SESENTAS No. 271, Secretaría de Educación Pública, México, 1976.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario", Editorial PAC, México, 1986.
- EL COLEGIO DE MEXICO. "Comercio Exterior de México, 1877-1911. Estadísticas Económicas del Porfiriato", El Colegio de México, México, 1960.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa, 23a. Edición, México, 1981.
- GARZA, Francisco de la. "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1989.
- GIULLANI FOURUNGE, Carlos. "Derecho Financiero", Editorial Palma, Buenos Aires, 1969.
- HERRERA CANALES, Inés. "La Circulación (comercio y transporte en México entre los años 1880 y 1910)" en "México en el Siglo XIX (1821-1910) Historia Económica y de la Estructura Social", Editorial Nueva Imagen, México, 1984.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Colección Textos Universitarios, 2a. Edición, UNAM, México, 1988.

- LERDO DE TEJADA, Miguel. "México en 1856 - El Comercio Exterior de México desde la Conquista" Universidad Veracruzana, Jalapa, 1985.
- LERMAN ALPERSTEIN, Aida. "Comercio Exterior e Industria de Transformación en México 1910-1920" Plaza y Valdés Editores, México, 1989.
- LOPEZ ROSADO, Diego. "Historia y Pensamiento Económico de México", UNAM, México, 1968.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación", Editorial Porrúa, México, 1990.
- OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1988.
- ORTIZ WADGYMAR, Arturo. "Manual de Comercio Exterior de México", Instituto de Investigaciones Económicas - UNAM, México, 1988.
- PELAEZ SANCHEZ, Claudia. "Análisis Jurídico y Económico de las Prácticas Desleales de Comercio Exterior". Tesis profesional, Universidad del Valle de México, México, 1992.
- RAMIREZ FIGUEROA, Enrique. "Régimen Impositivo a la Importación de Mercancías". Tesis Profesional, Universidad Panamericana, México, 1991.
- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. "Boletín Informativo de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales", México, 1993.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1988.
- TARDIFF, Guillermo. "Historia General del Comercio Exterior Mexicano", Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1985.
- WITKER, Jorge y PATIÑO, Ruperto. "La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacinal". Editorial Porrúa, México, 1987.

LEGISLACION CONSULTADA

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.
- LEY DE COMERCIO EXTERIOR.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- LEY ADUANERA.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO.
- CODIGO ANTIDUMPING.
- REGLAMENTO CONTRA PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTERIOR.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMERCIO INDUSTRIAL.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.