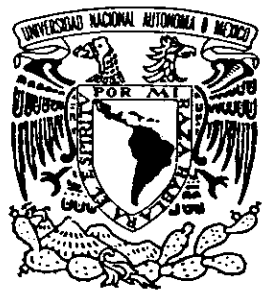


84

29.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN



## "NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS"

# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
ALMA GABRIELA ESPINOSA PEREZ

ASESORA: LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

1998

260282



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A mis padres, quienes han hecho suyos los objetivos de mi vida compartiendo todo lo que tienen y todo lo que son, mi eterno agradecimiento por su esfuerzo, su fe, su apoyo, su esperanza y por tanta y tan generosa ayuda que incondicionalmente y sin medida siempre me han proporcionado y que los hace partícipes y cómplices de mi vida, especialmente de este momento que también es suyo. Con todo mi amor, por y para ustedes.*

*A mis queridos hermanos Paty, Bety, Nacho, Jorge y Ricardo con mi profundo agradecimiento porque siempre he contado con su apoyo y ayuda incondicional materializada en un sin fin de generosas y bondadosas acciones. Gracias por tanto cariño, por su consideración, por procurarme tanto bienestar y sobre todo por su cálida presencia en mi vida.*

*A Mayté Meléndez y Alberto Muñoz, con mi agradecimiento y cariño por su lealtad e invaluable amistad.*

*A mis amigos y compañeros.*

*A Dios, que me regala la vida y me permite compartirla con una familia excepcional y amigos verdaderos. A Él que hace posible que todo suceda.*

*Mi agradecimiento a la U.N.A.M., E.N.E.P. Acatlán por abrirme sus puertas y a mis maestros por tantos y tan importantes conocimientos.*

*Agradezco especialmente a la Lic. Ma. Eugenia Peredo García Villalobos, su dedicación y esmerada dirección en la elaboración del presente trabajo de tesis, por desprenderse tan generosamente de su tiempo y sus conocimientos y por mantener firme su compromiso con los estudiantes universitarios.*

## CAPITULADO

ABREVIATURAS .....	I
INTRODUCCION .....	III

### CAPITULO 1.

#### EL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

1.1. Antecedentes Históricos del Comercio Exterior.....	1
1.1.1. Sujetos .....	1
1.1.2. Objetos.....	2
1.1.3. Evolución .....	6
1.2. El GATT- OMC.....	11
1.2.1. Formación del GATT y de la OMC.....	11
1.2.2. Principios y fines.....	20
1.3. México y el GATT-OMC.....	31
1.3.1. Antecedentes.....	31
1.3.2. Adhesión de México al GATT-OMC.....	35
1.3.3. Implicaciones del ingreso de México al GATT- OMC.....	40
1.3.4. Marco Jurídico del Comercio Exterior en México.....	50
1.4. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (TLC).....	73

### CAPITULO 2.

#### LAS CUOTAS COMPENSATORIAS

2.1. Concepto.....	91
2.2. Práctica desleal de comercio.....	93
2.2.1. "Dumping". Discriminación de precios.....	93
2.2.2. Subvenciones.....	98

2.2.3. Origen de las Mercancías. País de origen o procedencia.....	100
2.2.4. Daño.....	106
2.2.5. Amenaza de daño.....	107
2.2.6. Producción nacional.....	109
2.3. Procedimientos en materia de prácticas desleales. Determinación de cuotas compensatorias.....	111
2.4. Otros medios de protección al comercio.....	127
2.4.1. Aranceles.....	127
2.4.2. Medidas de regulación y restricción no arancelaria a la importación, circulación o tránsito de mercancías.....	131
2.4.3. Medidas de salvaguarda .....	134
2.5. Medios de impugnación en materia de prácticas desleales.....	142
2.5.1. Recurso de revocación .....	142
2.5.2. Juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Procedimiento Contencioso Administrativo.....	150
2.5.3. Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales.....	157

### CAPITULO 3.

#### LOS APROVECHAMIENTOS

3.1. Concepto.....	175
3.2. El Estado.....	180
3.2.1. Elementos.....	180
3.2.2. Fines y Funciones.....	184
3.2.3. Atribuciones.....	190
3.3. Las Finanzas del Estado.....	191
3.3.1. La Actividad Financiera del Estado.....	191

3.3.2. Presupuesto de Egresos.....	199
3.3.3. Ingresos del Estado.....	202
3.3.4. Egresos del Estado.....	212
3.3.5. Distribución, destino y expansión del Gasto Público.....	217

#### CAPITULO 4.

#### DIFERENCIAS ENTRE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS Y LOS APROVECHAMIENTOS POR SU NATURALEZA JURIDICA Y SU TRASCENDENCIA EN LA PLANTA INDUSTRIAL MEXICANA

4.1. Diferencias entre las cuotas compensatorias y los aprovechamientos por su naturaleza jurídica.....	224
4.2. Incumplimiento del objetivo de la Ley de Comercio Exterior.....	234
4.2.1. La cuota compensatoria como impuesto.....	234
4.2.2. La cuota compensatoria como aprovechamiento.....	238
4.3. La planta industrial mexicana frente a las prácticas desleales de comercio exterior.....	241
4.4. Alcance de las cuotas compensatorias como protección a la planta industrial mexicana.....	248
4.5. Propuesta de solución.....	249
 CONCLUSIONES .....	 262
BIBLIOGRAFIA .....	268
LEGISLACION .....	272

## ABREVIATURAS

AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AMF	Acuerdo Multifibras
ASMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
BENELUX	Bélgica, Holanda, Luxemburgo
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica, bloque socialista.
CCE	Comisión de Comercio Exterior
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFF	Código Fiscal de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CU	Congreso de la Unión
DDF	Departamento del Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ENPSD	Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, de la OMC
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio ("General Agreement of Tariffs and Trade")
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
LCE	Ley de Comercio Exterior
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LPCGP	Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria
NOM	Norma Oficial Mexicana
OIC	Organización Internacional de Comercio
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPA	Organo Permanente de Apelación (establecido por el OSD)
OSD	Organo de Solución de Diferencias (establecido por la OMC)
OST	Organo de Supervisión de los Textiles
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
RLCE	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TFF	Tribunal Fiscal de la Federación
TIGI	Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNCTAD	Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo



## INTRODUCCION

México, al ser un país miembro de la OMC, antes GATT, se ciñe a la integración económica global, en la cual, el comercio internacional ofrece la formación de bloques para lograr mayor fuerza, desarrollo y capacidad de negociación, y así, ha entrado a la competencia internacional por un mayor y mejor mercado para sus productos y servicios. Esta competencia necesita reglas que garanticen la lucha justa, por ello, la OMC, siguiendo los lineamientos del GATT sólo permite utilizar la protección arancelaria al comercio por medio de la aplicación de impuestos a la importación, llamados aranceles, además, permite la aplicación del Artículo VI del GATT, conocido como Código "*Antidumping*", y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ambos se conocen como Códigos en Contra de Prácticas Desleales de Comercio, y son finalmente medios de defensa al comercio exterior y a la planta industrial nacional ya que sancionan las prácticas desleales de comercio en el primer caso, con la determinación de un derecho "*antidumping*" y en el segundo, con la determinación de un derecho compensatorio. Ambas sanciones se denominan en la legislación mexicana, "CUOTAS COMPENSATORIAS".

En la ley de Comercio Exterior vigente, las mencionadas cuotas compensatorias se consideran como aprovechamientos en los términos del artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, las cuotas compensatorias y los aprovechamientos son figuras jurídicas, que si bien no son antagónicas, tienen distinta naturaleza jurídica, por lo que el objetivo de esta tesis es demostrar la incorrecta consideración que la Ley de Comercio Exterior vigente hace de las cuotas compensatorias.

Para lograr el objetivo propuesto, es necesario establecer el área en la cual se manejan o se presentan las cuotas compensatorias. Considerar los antecedentes

generales en materia de comercio exterior, y lo que se refiere a los medios de defensa al comercio exterior, a partir del GATT- OMC, será materia del primer capítulo. Con el mismo propósito, se analizarán las características y matices más importantes del comercio exterior en México, el ingreso de México a estos organismos internacionales, las implicaciones que trae consigo en la economía y por supuesto en la legislación mexicana. Asimismo, como último tema de ese primer capítulo, el análisis de lo más relevante del TLCAN.

En un segundo capítulo, se establecerá el concepto de las cuotas compensatorias y para ello se analizará en qué consisten las prácticas desleales de comercio, el "*dumping*", las subvenciones, los aranceles y cuál es el procedimiento administrativo de las cuotas compensatorias en la práctica, cómo y por quién se imponen y se cobran, a qué se destinan y cómo se combaten. La palabra "*dumping*" proviene del idioma inglés y significa literalmente volcar, sortear, descargar o desplazar escombros, su equivalente en el idioma español para efectos del comercio exterior es "discriminación de precios" o "la venta en el extranjero a precios reducidos", no obstante que exista dicho equivalente, a nivel internacional y aún para las autoridades nacionales, la utilización de dicho vocablo o del vocablo "*antidumping*" aún siendo un barbarismo, es de uso común en los diversos documentos que tratan sobre esta materia, por ello cuando se haga referencia a dichos instrumentos se utilizarán los vocablos en idioma inglés.

Para hacer la vinculación con la figura de los aprovechamientos, en el tercer capítulo se establecerá de manera general un panorama de la Actividad Financiera del Estado, con vistas a tener noción del área a la que pertenecen los aprovechamientos y establecer su concepto, características y destino, para la comprensión y clara diferenciación entre éstos y las cuotas compensatorias.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se analizarán las diferencias entre las cuotas compensatorias y los aprovechamientos en virtud de su naturaleza jurídica, y cual es el alcance real de la protección que brinda la imposición de las cuotas compensatorias a la Planta Industrial Mexicana afectada por prácticas desleales de comercio, las desventajas y problemas que trae consigo el que sean consideradas aprovechamientos, y ya que no sólo se trata de un error de terminología jurídica, se plantearán los razonamientos por los que se pierde y minimiza la protección que deberían representar las cuotas compensatorias para la Planta Industrial Mexicana, ya que al ser consideradas aprovechamientos, tienen un tratamiento o procedimiento administrativo tal, que se destinan sin cumplir con su objetivo. Para cerrar este capítulo, se hará una propuesta de solución, basada en el establecimiento de la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, que se desarrollará y eslabonará en el presente trabajo de tesis.

## CAPITULO 1. EL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

### 1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COMERCIO EXTERIOR

#### 1.1.1. Sujetos

Son sujetos del comercio exterior los Estados y las empresas. El comercio exterior es una variable de todo sistema económico, que trata de la inserción de un país como vendedor y comprador de bienes y servicios en los mercados externos,(1) se desarrolla en la llamada sociedad internacional, formada principalmente por Estados, los cuáles en teoría son jurídicamente iguales, por lo que no hay autoridad o poder superior capaz de imponer coactivamente el respeto al derecho, y garantizar el orden, por tanto se ha pensado en ocasiones que existe cierta anarquía en la sociedad internacional. (2)

Sin embargo, la creación en 1945 de la ONU que es el inicio de la integración formal de carácter político y económico, permitiría hablar de una autoridad internacional basada en la Carta de San Francisco, pero, por actuar imperfectamente dadas sus limitaciones, sería mejor hablar de una sociedad internacional como una sociedad organizada, pero ineficaz, y así podría definirse como una sociedad en estado de semi anarquía.

La aparición de las organizaciones internacionales es una respuesta a las deficiencias de la sociedad internacional basada en Estados nacionales y que es incapaz de ofrecer una adecuada solución a los problemas de la actualidad.

El progreso científico y técnico uniforma progresivamente la cultura y exige para desarrollar la economía, que se ocupa del uso de los recursos escasos,

---

(1) Cfr. WITKER, Jorge y JARAMILLO, Gerardo. Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Del GATT al Tratado Trilateral de Libre Comercio, UNAM, México, 1991, pág. 11.

(2) Cfr. SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Edit. Porrúa, S.A.: 13ª ed., México, 1991, pág. 21.

inversiones de tal magnitud que los Estados, individualmente considerados, son cada día menos capaces de cubrirlas, por ello se ven forzados a una cooperación más estrecha; esta cooperación internacional es cada vez más intensa y por ello la cantidad de normas de cooperación aumenta cada vez más.

Las relaciones políticas se llevan a cabo principalmente a nivel gubernamental, y dan el soporte o la estructura para las relaciones económicas internacionales que en su mayoría son realizadas de manera directa y privadamente, por particulares o empresas del comercio exterior.

La economía internacional enfoca los aspectos internacionales de las actividades económicas desarrolladas por los Estados y las empresas con ayuda de las organizaciones internacionales.

### **1.1.2. Objetos**

Las mercancías y los servicios son los objetos con los que se desarrolla la comercialización entre los países.

Las mercancías son los objetos físicos transportables que se importan o exportan entre los distintos mercados nacionales, se dividen en materias primas o productos básicos y manufacturas.

El concepto de 'materia prima' se identifica con el de 'recursos naturales', que cuando son estratégicos para un país se convierten en 'productos básicos' en la comunidad internacional, como es el caso de los minerales sólidos o líquidos, los granos, los vegetales y los alimentos que generalmente producen los países en vías de desarrollo y que se comercializan sin procesos de transformación.

Los productos primarios no se comercializan bajo las leyes de oferta y demanda por razones naturales, económicas y políticas. Se estructuran para su comercialización en Acuerdos Internacionales de Productos Básicos que regulan la

oferta y los precios de productos como el azúcar, el café, el trigo, el caucho natural, el cacao, los textiles, entre otros; o bien por el Programa Integrado de Productos Básicos o PIPB, creado por la UNCTAD con objeto de defender precios tales que sean remuneradores para estos productos en un sistema compensatorio con jerarquía de tratado internacional.

Las manufacturas son aquellos objetos transportables que han experimentado transformaciones productivas y que incorporan trabajo socialmente necesario en algún proceso de elaboración o de transformación que incorpora un valor agregado a una materia prima a través de tecnología y dichos procesos.

En este rubro se ubican los insumos, los bienes de capital-maquinaria-equipo y los productos finales de diversos usos y destinos. Se comercializan generalmente a través de las leyes de oferta y demanda, excepto los comercios cautivos intraempresas que alteran la libre competencia, y bajo la regulación del GATT con precios normales, regulados por aranceles y protegidos de prácticas desleales.

Las mercancías cubren gran parte de las transacciones mundiales y su distribución geográfica tiende a concentrarse en grandes mercados regionales como Japón, Estados Unidos, la Comunidad Europea y los países de industrialización reciente como Hong-Kong, Taiwan y Brasil.

El comercio de estas mercancías ha dado lugar a diversos sistemas preferenciales destacándose los comercios integrados y los comercios preferenciales.

Los comercios integrados se basan en los procesos de integración como las zonas de libre comercio (TLCAN), las uniones aduaneras (BENELUX), los mercados comunes (Mercado Común Europeo y CAME) y las uniones económicas (BENELUX). Estos procesos de regionalización económica interactúan según los grados de

supranacionalidad que otorguen a sus órganos comunitarios y a la profundidad de los compromisos de integración económica, comercial y política pactados por sus miembros.

Los llamados comercios preferenciales se desarrollan en esquemas de cooperación sin supranacionalidad y buscan establecer preferencias arancelarias empíricas y lineales al estilo de ALADI y el Pacto Andino, permitiendo que los miembros manejen con libertad sus políticas comerciales.

Los países en proceso de desarrollo aplican estrategias que impulsan flujos comerciales recíprocos sin utilización de divisas, por medio de acuerdos compensatorios de crédito recíproco, variedades de trueques y otros mecanismos cerrados que condicionan importaciones a hipótesis exportadoras, con ello se logran comercios que no son convencionales al margen de pagos en divisas frescas. La subcontratación internacional conocida como maquiladoras, es otra forma de producir mercancías para los mercados internacionales, en donde se aprovechan ventajas comparativas salariales y geográficas.

Así, el comercio de manufacturas ha desarrollado los siguientes esquemas y patrones de intercambio:

- Comercio libre regulado por el GATT y sus Códigos de Conducta (50%).
- Comercios integrados (Mercado Común Europeo) (10%).
- Comercios preferenciales (ALADI y SGP) (15%).
- Comercios cautivos o intraempresas (comercio matriz-filial de empresas transnacionales) (15%).
- Comercios compensados o trueque (acuerdos de crédito recíproco); por ejemplo: México- Cuba, México-Argentina, etcétera (5%).
- Comercios estatales (acuerdos bilaterales de países ex-socialistas con países de economía de mercado -coproducción-) (5%).

Por otra parte, el comercio de servicios, su producción y comercialización es un nuevo fenómeno en la economía internacional. Son aquellos intangibles que, vinculados a los procesos de producción de las mercancías, generan ingresos y empleos en toda economía. Se dividen en servicios al productor y servicios a los consumidores.

Para los países industrializados, los servicios como objeto de comercialización, comprenden a las transacciones fronterizas de la voz, la imagen, los procesos de datos e información que son materia de las telecomunicaciones; los servicios de bancos y financiamientos; los servicios prestados por exportación o importación directa, como por ejemplo los seguros, los transportes; aquellos servicios que al prestarlos implican el viaje de productores de otro país, como por ejemplo la ingeniería y la construcción; los servicios de publicidad, las películas y los programas televisivos; los servicios prestados dentro de las fronteras nacionales a no residentes como es el turismo; los servicios de consultoría por profesionales (legales, médicos y contables); los servicios que se prestan en el marco de las relaciones contractuales, como lo son la propiedad intelectual y la tecnología; la maquila y la subcontratación internacional; los servicios prestados a través de filiales en el extranjero, por ejemplo la reparación de medios de transporte, la capacitación con adiestradores y controladores de calidad de productos para la presentación de bienes y manufacturas en mercados extranjeros, entre otros.

Los servicios como intangibles se comercializan internacionalmente transformándose en generadores de ingresos, divisas y empleos en gran parte de las economías contemporáneas, por ello la Ronda Multilateral del GATT conocida como Ronda Uruguay e iniciada en 1986, incluyó en su agenda el estudio y regulación de los servicios asimilándolos a los principios de dicho Acuerdo.(3)

---

(3) Cfr. WITKER, Jorge y JARAMILLO, Gerardo. Ibidem, págs. 11- 15.



### 1.1.3. Evolución

El comercio exterior es un factor estratégico en el desarrollo económico de un país, por representar su inserción en la comunidad internacional. De esta inserción surge la balanza comercial, que es el registro contable que da cuenta anual de las importaciones y exportaciones de objetos transportables, generalmente físicos, que se registran en las aduanas. Los economistas clásicos señalaron que los países pueden crecer más rápido cuando realizan ventas en el exterior, además de hacerlo en su mercado interno.(4)

La evolución del comercio internacional ha estado vinculada a los diferentes esquemas de dominación por los que ha atravesado la humanidad. Además del dominio militar y bélico, el fundamento del intercambio de productos y servicios entre países es la desigual distribución de los recursos tecnológicos y naturales existentes en el mundo, que hace que casi ningún país pueda sustraerse de cambiar excedentes por faltantes, y cierta estática que guardan los factores productivos. Todo país busca especializarse en sectores para los cuales posee ventajas comparativas y a cambio adquiere en el exterior los bienes en que terceros países poseen costos comparativos menores a los suyos, así, "El cambio internacional de bienes y servicios es el resultado de la especialización de los países que comercian, igualmente, la capacidad de intercambiar los productos de esa especialización por los bienes y servicios especializados de otros países hace posible y estimula la especialización nacional." (5)

A esto se le llama división internacional del trabajo entre las diversas áreas del mundo, y ha servido de pilar al desarrollo de la economía internacional.

---

(4) Cfr. RAYMOND F. Midesell. El desarrollo económico y el principio de la ventaja comparativa, en Revista de Economía. 2o. y 3er. trimestre, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, 1962, pág. 13.

(5) SNIDER, Delbert A. Introducción a la Economía Internacional. Edit. Hispano Americana, México, 1963, pág. 36.

La teoría de las ventajas comparativas determinó dividir la economía mundial en dos sectores: a) los países dependientes exportadores de materias primas y alimentos, y b) un reducido grupo de países industrializados proveedores de manufacturas, insumos, tecnologías y capitales.

En la búsqueda por resolver sobre la forma en que un país debe desarrollar su economía, satisfaciendo sus necesidades, surgieron los *liberales* o *librecambistas* y, los *autosuficientes proteccionistas*. Los primeros postulan una economía abierta a la eficiencia productiva más allá de las fronteras nacionales en donde la soberanía del consumidor defina y ubique a los mejores oferentes productivos. Los autosuficientes proteccionistas diseñaron modelos de cierre de frontera a los intercambios con terceros países, fomentando la industrialización interna a cualquier precio.

El desarrollo del modelo liberal o librecambista en las relaciones económicas internacionales, es denominado por la CEPAL un crecimiento económico hacia afuera. Su fundamento es el libre juego de las fuerzas económicas, es decir la oferta y la demanda, al interior y exterior del país, limitando la participación del Estado a la regulación de las actividades económicas. En 1929 se presenta una gran crisis económica, caen bruscamente los precios de las exportaciones primarias y se termina dicho esquema económico, por lo que los Estados se vieron obligados a intervenir y controlar tanto el proceso económico interno como el comercio exterior.

En la década de 1930 los patrones de crecimiento económico cambiaron para América Latina, este período es calificado por la CEPAL como de crecimiento económico hacia adentro y consistió en que el Estado asumió el control de las actividades básicas de la economía incluyendo al comercio exterior, trajo consigo al proteccionismo arancelario y comercial con el fin de sustituir a las importaciones y fomentar el desarrollo industrial interno. Esto dio lugar a una política económica

externa común a la región por sus restricciones cuantitativas de corte administrativo y monetario. Al mismo tiempo que se reducen la demanda y precios de las exportaciones tradicionales, hay una creciente deuda externa que se adquiere como forma de cubrir el costo de las importaciones necesarias para el crecimiento y la expansión de la industrialización. (6)

De 1930 a 1950 la industrialización, basada ideológicamente en las concepciones desarrollistas, logra expandirse en Brasil, Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay. Estos países plasman una infraestructura industrial por medio de una fuerte política de inversión pública y elevado proteccionismo aduanero. Aunque el desarrollismo se basaba en el financiamiento externo, al poco tiempo se mostró inconsistente. En los años cincuentas la inversión extranjera, existente en diversas formas en las economías periféricas, se convirtió en un factor desintegrante en relación con las economías nacionales. Se forma un lazo de subordinación y dependencia, no de los sectores exportadores primarios, sino de las estructuras industriales, nacientes o consolidadas, vinculadas a los mercados internos. A partir de los cincuenta inicia el proceso de desnacionalización que cierra por largo tiempo, el desarrollo nacional e independiente.(7)

Las exportaciones tradicionales de la región perdieron mercados debido a las innovaciones tecnológicas sustitutivas y las barreras arancelarias, al mismo tiempo los precios de los productos manufacturados, insumos y tecnologías, tienden al alza por la elasticidad de su demanda frente a una oferta monopolizada de la producción y el comercio mundiales. Así se descubre el deterioro de los términos del intercambio que hace que los países periféricos financien el progreso y crecimiento

---

(6) Cfr. WITKER, Jorge y PEREZNIETO, Leonel. Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, 2ª ed., Edit. Nueva Imagen-UNAM, México, 1980, pág. 24.

(7) Cfr. WITKER, Jorge y PEREZNIETO, Leonel. Ibidem, págs. 24 y 25.

de los países industrializados. A los excedentes que paga la región por servicios de la deuda externa se suma el desequilibrio creciente entre los pagos reales que efectúa por sus compras y los ingresos que recibe por la venta de los productos que exporta.

(8) Posteriormente surgieron dos modalidades al comercio internacional: a) los "mercados cautivos" de productos, originados en los intercambios que se producen al interior de las empresas transnacionales o bien intercambio matriz-filial, encontrándose normalmente la filial en un país subdesarrollado y b) el "comercio cautivo" de tecnología, donde la empresa transnacional concentra la oferta de conocimientos tecnológicos; la matriz transnacional suministra la tecnología a una filial, subsidiaria o socia, manteniendo de esa forma el control de los efectos y utilidades de la tecnología e impidiendo que la misma se margine de su órbita de intereses e influencias.(9)

Desde la década de los ochentas el comercio internacional se desarrolla en los mercados competitivos hegemónicamente de monopolios regulados por normas de tipo neoliberal contenidas en el GATT y sus seis códigos de conducta, actualmente en el OMC; los mercados cautivos intraempresas desarrollados especialmente en las áreas del sur, y los mercados estatales de corte socialista que con menor potencialidad participan en el flujo de mercancías mundiales.(10) Los organismos económicos y comerciales internacionales, han respondido con esquemas neoliberales (GATT, FMI, etc.), y aunque la libertad para comerciar no es una idea nueva, ya que como doctrina se remonta a los economistas clásicos ingleses de fines del siglo XVIII y principios del XIX, nunca ha sido absoluta. Aún ellos admitían ciertas excepciones, en aras de la defensa nacional, e igual sucede en la actualidad. El sello distintivo del libre cambio es la carencia de aranceles, restricciones de diverso tipo,

---

(8) Cfr. *Idem*.

(9) Cfr. *Ibidem*, págs. 26 y 27.

(10) Cfr. *Ibidem*, pág. 28.

así como otros instrumentos que, en conjunto, obstruyen la libertad de movimiento de las mercancías entre países miembros de la sociedad internacional o comunidad de naciones, que hoy día la realidad actual enfrenta a la dicotomía desarrollo-subdesarrollo y nos replantea la necesidad de idear y superar dicha alternativa.

## 1.2. EL GATT - OMC

### 1.2.1. Formación del GATT y de la OMC

A finales de los años cuarenta surge a la vida internacional un organismo, institución o acuerdo llamado GATT (*General Agreement of Tariffs and Trade*), o bien Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, con el objeto de regular las complejas, contrapuestas y dispares relaciones comerciales a nivel internacional. Antes de su creación en el intervalo entre la 1ª y 2ª Guerras Mundiales, el comercio internacional creció a tasas menores que la producción. De hecho, a partir de "1929 el volumen de comercio registró una caída promedio anual de 0.5 por ciento."<sup>(11)</sup> Esta situación se debió a la contracción industrial, la crisis financiera mundial y el incremento continuo de las medidas proteccionistas resultantes de la Gran Depresión. El proteccionismo fue múltiple y prácticamente general. Los principales países industrializados elevaron los aranceles, introdujeron restricciones cuantitativas y controles de cambio y se multiplicaron los acuerdos bilaterales de intercambio compensado. <sup>(12)</sup>

Los esfuerzos regionales y multilaterales, a través de la Sociedad de las Naciones, para reducir las restricciones al comercio fracasaron. Estados Unidos por su parte, propone a sus socios comerciales que reduzcan recíprocamente las barreras arancelarias y no arancelarias a través de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934. <sup>(13)</sup>

No obstante que se realizaron negociaciones entre ese país y treinta más, el proteccionismo siguió caracterizando a la economía mundial durante todo el decenio de los años treinta.

---

(11) *Idem.*

(12) Cfr. Apuntes proporcionados por el Lic. Gerardo Jaramillo, para el Diplomado en Derecho Empresarial impartido por el ITAM, México, 1995.

(13) Cfr. SNIDER, Delbert A., *Ibidem.* pág. 54.

A partir de 1941, Estados Unidos e Inglaterra buscaron establecer una serie de principios básicos que rigieran los intercambios comerciales mundiales, una vez que la guerra concluyera. Para 1945 las discusiones se tornan poco a poco en proposiciones concretas, incluyendo la necesidad de reducir sustancialmente los aranceles, eliminar las restricciones cuantitativas, eliminar las preferencias arancelarias, eliminar los subsidios a la exportación, combatir las prácticas comerciales restrictivas de los carteles privados y establecer convenios de estabilización de los productos básicos.

A principios de 1946 el ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) convoca a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo. Los trabajos de esta Conferencia dan como resultado la redacción de la "Carta de la Habana, para una Organización Internacional de Comercio" (24 de marzo de 1948) con 106 artículos y 16 anexos. Los objetivos: "obtener el pleno empleo y desarrollar el comercio internacional, por medio del desarrollo económico y reconstrucción; acceso de todos los países, en condiciones de igualdad, a los mercados, a las fuentes de aprovisionamiento y a los medios de producción; reducción de los obstáculos al comercio; y, consultas y cooperación en el seno de la Organización Internacional de Comercio." (14)

53 países, entre ellos México, después de tres años de negociación, firman el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo a la cual se anexa la resolución que crea la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio. Debido a la entrada en vigor de la Carta se condicionó a que fuera ratificada por cuando menos los países que participaran en el 85% del comercio mundial, la ratificación de los Estados Unidos de Norteamérica resultaba fundamental ya que este país participaba en aquel momento, con más de un 15% de

---

(14) SERRA Puche, Jaime. Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Edit. Miguel Angel Porrúa, Editores; México, 1991, pág. 156.

dicho comercio.

El Congreso Norteamericano se negó a ratificar la Carta sobre la base de que no era demasiado liberal y subrayaba demasiado los méritos de la planeación económica, con ésto provocó que países signatarios no sometieran a sus propios parlamentos la Carta, en tanto Estados Unidos no la ratificara. Como resultado, para 1951 la Carta ya estaba definitivamente muerta. Sin embargo, se salvó una parte entera de la Carta, la destinada a la política comercial, de la siguiente manera: paralelamente a la elaboración de la Carta, se llevó a cabo de abril a octubre de 1947, una negociación arancelaria multilateral con el objeto de mostrar por anticipado lo que podrían ser las negociaciones arancelarias previstas por la Carta. En siete meses, 23 países disminuyen sus aranceles sobre un volumen de intercambio que representó la mitad del comercio internacional. Estos países deciden hacer entrar en vigor la parte comercial de la Carta sin esperar el final de la Conferencia. (15)

Esta parte de la Carta toma el nombre de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), fue firmado por 23 países el 30 de octubre de 1947 y al no haberse ratificado la Carta, el Acuerdo General se convierte en el único marco multilateral de los intercambios que, en la práctica, ha llevado a cabo la misión que originalmente tenía la OIC. El 1º de enero de 1948 entró en vigor, en forma "provisional", mientras la Carta de La Habana y la OIC cumplían los protocolos legales de aprobación por parte de los órganos legislativos de los países fundadores. De su entrada en vigor a la fecha el GATT se fue integrando con 125 países miembros y conformando el 90% del comercio mundial.

El GATT constituyó un foro de negociación comercial mediante la organización de las llamadas rondas. Hasta la fecha se han organizado ocho rondas de

---

(15) Cfr. SERRA Puche, Jaime, op. cit., págs. 76-82.



negociaciones para abordar problemas específicos del comercio internacional. Las primeras siete concluyeron con grandes avances, gracias a que lograron acuerdos sobre reducción de aranceles, eliminación de algunas barreras no arancelarias y a que se clarificaron diversas disposiciones sobre prácticas desleales y normas técnicas, entre otros temas.

Así, y para cumplir con el objetivo de fomentar los intercambios mundiales, el GATT realiza de 1948 a 1963 tres grandes Rondas de Negociaciones Arancelarias, estableciendo compromisos diversos y logrando ampliar las rebajas arancelarias. Se observa en la conducción del organismo una tendencia a unilateralizar los beneficios en favor de los países industrializados, ya que los productos primarios o básicos se escapan de sus preceptos y la estructura institucional del organismo se inclina esencialmente a negociar productos industriales y manufacturas. Con lo anterior se marginó el comercio internacional de grandes poblaciones del mundo, reduciendo la competencia regulatoria del Acuerdo a las manufacturas o bienes industriales.

En este período se calificó al GATT como el "Club de los Ricos", debido a que las materias primas y básicas no eran de especial interés para sus socios. En el mismo caso se encontraron los productos agropecuarios, acrecentando la marginación de los países en proceso de desarrollo.

De 1964 a 1979 las tendencias manufactureras del organismo radicalizaron el descontento en numerosos países de Asia, Africa y América Latina respecto de la utilidad y ventaja de participar en el GATT, dicha actitud se materializa en la ONU mediante la aprobación de una resolución que convocó a la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), fuera del GATT, con objeto de analizar y evaluar las tendencias regresivas que se observan en el comercio internacional, principalmente en el campo de los productos básicos y primarios.

Por el éxito de esta Conferencia, el GATT en 1964 adiciona su Carta

Constitutiva especialmente con la parte IV, que recoge en esencia los siguientes puntos, ampliamente debatidos y aprobados en la UNCTAD meses antes: a) el reconocimiento a los Sistemas Generalizados de Preferencia basados en principios no recíprocos en favor de los países en vías de desarrollo, que es una excepción fundamental a la cláusula de la nación más favorecida del artículo 1º de la Carta del GATT; b) la aceptación de permitir la agrupación u organización de países productores de materias primas o básicos a fin de controlar las ofertas y precios de dichos bienes, tan sensibles para las economías en proceso de desarrollo.

Estas reformas tan importantes para el GATT se inscriben en las llamadas acciones colectivas, con lo que amplía su competencia y flexibiliza los principios que hasta esa década habían operado sólo en función de los intereses de países industrializados manufactureros. En este contexto, entre 1964 y 1967, se desarrolla la llamada Ronda Kennedy que afecta a más de 40 900 millones de dólares, dinamizando el comercio internacional. A esta Ronda siguió la Ronda Nixon de 1973, en la que por vez primera se incluyeron las barreras no arancelarias; se negociaron todo tipo de productos, tanto industriales como agropecuarios, prestando especial atención a la situación de los países en vías de desarrollo.

El GATT recibió el influjo y contó con la presencia de cerca de 60 países en proceso de desarrollo que pugnaron por participar en la toma de decisiones para proteger y ampliar el comercio, tanto de las materias primas como de sus emergentes manufacturas y bienes intermedios. (16)

Entre los años de 1979 a 1986 se desarrolla la Ronda Tokio que abordó los asuntos relacionados con las salvaguardas, el neoproteccionismo, la asistencia técnica a los países en desarrollo y, una adaptación jurídica de varios artículos de la Carta originaria del Acuerdo a las circunstancias del comercio internacional de los

---

(16) Cfr. WITKER V., Jorge, El GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas), Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, UNAM, México, 1986, pág. 6.

años ochenta. Se aprobaron los Códigos de Conducta que son las fuentes jurídicas del Acuerdo, cada uno de ellos tenía autonomía respecto a la membresía de sus socios, así cada instrumento podía o no ser suscrito por los miembros del GATT.

Los Códigos de Conducta son Licencias de Importación; Valoración Aduanera, Antidumping, Subvenciones o Subsidios y Derechos Compensatorios, Compras del Sector Público y Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional. (17)

El mayor volumen y complejidad de los intercambios mundiales planteó la necesidad de abocarse a temas que han conocido un desarrollo notable, como es el caso de la propiedad intelectual, los servicios y las medidas de inversión, al igual que a ciertas áreas tradicionales cuyo comercio no había estado sujeto a las reglas generales como es el caso de textiles y agricultura, por ello, de 1986 a 1994, se desarrolló la Ronda Uruguay, con el objeto de contener las presiones proteccionistas, avanzar en el proceso de apertura multilateral para facilitar un adecuado acceso a los mercados, reforzar la disciplina en las áreas tradicionales del comercio internacional para evitar por una parte, prácticas desleales de comercio y, por otra, que el combate a esas prácticas no se convierta en instrumentos de proteccionismo disfrazado; extender las disposiciones del GATT a nuevas áreas del comercio internacional, como son la propiedad intelectual y los servicios; incluir en las reglas del GATT la agricultura, los textiles y otras áreas cuyo comercio, constituía excepciones a las disposiciones generales.

En su declaración de principios se establecía que, el GATT había cumplido con sus objetivos, pero era insuficiente para el comercio internacional de la actualidad; existía la necesidad de buscar compromisos globales y que no se escapara nada de lo que se comercia en el mundo.

---

(17) Cfr. WITKER V., Jorge. *Ibidem*, pág. 7.

Las negociaciones se iniciaron en 1986 y debieron haber concluido en diciembre de 1990. Por diversas razones, entre otras las diferencias entre la Comunidad Europea y Estados Unidos en materia de subsidios agrícolas, la necesidad de dismantelar el acuerdo multilateral o Acuerdo Multifibras, que imponía cuotas discriminatorias a los países en desarrollo y limitaba la expansión de la capacidad productiva en textiles y vestido o fibras; y por otra parte la necesidad y propuesta de que entrara el mercado de los servicios en las negociaciones, las negociaciones se prolongaron hasta finales de 1993. El acta final fue suscrita el 15 de abril de 1994, por los Ministros de Comercio de 125 países.

Este documento compuesto por 28 acuerdos y sus anexos, tuvo que ser aprobado por las instancias legislativas de los países participantes y entró en vigor el primero de enero de 1995.

Lo que quedó fuera son los productos básicos todavía, ya que son materia prima con esquemas de empresas públicas en su producción, con mecanismos reguladores de precios y ofertas. No hay libre competencia en el mercado internacional, tienen una regulación de mercado especial con convenios de productores, acuerdos internacionales de productos básicos, con un régimen de comercio exterior muy intervenido.

Los Estados Unidos de Norteamérica, secundados por Japón y la Comunidad Económica Europea, desearon incorporar a la mecánica liberalizante del organismo temas como servicios financieros, seguros y transportes, inversiones extranjeras, informática y datos; por su parte los países en desarrollo deseaban que se incluyera la situación caótica de los productos básicos, cuyos precios se encuentran al borde de lo incosteable.

Además, en la Ronda Uruguay, se trataron dos temas de aspecto institucional:

a) Solución de controversias y

b) La creación de una nueva Organización Multilateral de Comercio.

Respecto al primer punto, se buscaba establecer procedimientos automáticos, ágiles, confiables para la solución inmediata de disputas comerciales, así como para evitar que los países acudan a la aplicación de medidas unilaterales que no hayan sido previamente aprobadas en las instancias del GATT.

Los acuerdos dados en la Ronda Uruguay permitieron cambiar el sistema anterior y crear uno integrado y unificado que mejora, sustancialmente, los procedimientos y normas para el establecimiento de grupos especiales o paneles, la adopción de informes y la aplicación de sus decisiones que ahora se harán en forma automática.

Los plazos establecidos en los procedimientos están definidos en forma precisa y, si la disputa es iniciada por un país en desarrollo contra uno desarrollado, se abrevian los plazos.

Sobre las instancias de solución de diferencias se acordó la celebración de consultas entre gobiernos y la creación de grupos especiales (paneles), aunque las partes pueden recurrir a otros medios de solución de diferencias, como son los buenos oficios, la conciliación, la mediación y el arbitraje.

El entendimiento en materia de solución de controversias también hace hincapié en la importancia que tienen las consultas entre gobiernos para resolver diferencias. Por ello, se exige que los miembros entablen consultas dentro de un plazo de 30 días a partir de la fecha en que un país solicite su celebración. En el caso de que hayan transcurrido 60 días a partir de la solicitud de la celebración de consultas, y no se haya llegado a una solución, la parte demandante puede solicitar el establecimiento de un grupo especial (panel).

Dichos grupos especiales estarán integrados normalmente por tres personas, con formación y experiencia apropiadas y deben ser nacionales de países que no sean Partes en la diferencia.

Se establecerá un órgano de apelación, integrado por siete miembros. La apelación tendrá por objeto revisar únicamente las cuestiones jurídicas tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones, también de carácter jurídico, que hayan sido formuladas.

Las recomendaciones de un grupo especial serán adoptadas por los participantes de manera automática, excepto que exista consenso para no hacerlo. Gracias a este Acuerdo se elimina la posibilidad anterior de impedir el cumplimiento de una recomendación.

Finalmente, el sistema de solución de diferencias fue una de las áreas que más se reforzaron, gracias a que se establecieron procedimientos automáticos, ágiles y confiables para la solución expedita de disputas comerciales.

Respecto a la creación de una nueva Organización Multilateral de Comercio, cabe señalar que existía una gran preocupación entre los países miembros del antiguo GATT, por la proliferación de acuerdos que, habiendo sido auspiciados por el propio GATT, empezaban a generar contradicciones al estar sujetos a diferentes reglas, particularmente en lo que se refiere a los mecanismos de solución de controversias.

Para uniformar todos esos Acuerdos y los que se derivaron de la Ronda Uruguay, se creó una nueva estructura institucional que surge a la vida internacional: la Organización Mundial de Comercio (OMC), mediante el Acuerdo de Marrakech por el que se establece dicha organización, firmado en abril de 1994. El GATT tenía en su carta constitutiva mecanismos débiles de conciliación y resolución de conflictos, ya que no era tratado internacional, no tenía autoridad sancionatoria su sistema de resolución de controversias.

El nuevo marco jurídico de la OMC permitirá que los resultados de las negociaciones se traten como un todo único. La OMC comprende el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el Acuerdo sobre Agricultura, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición, el Acuerdo sobre normas de Origen, el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Salvaguardias, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, las Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIMS), las Medidas de Comercio Relacionadas con la Propiedad Intelectual (TRIPS) y el Sistema Integrado de Solución de Diferencias.

Ser miembro de la OMC implica para quienes lo suscribieron la aceptación automática de todos estos Acuerdos, así como de otros compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay. Los acuerdos aprobados en la Ronda Uruguay entraron en vigor el 1º de enero de 1995.

### **1.2.2. Principios y fines.**

Desde sus inicios el GATT fue un acuerdo dependiente de la OIC, proyectado para cumplir tareas arancelarias específicas, que al final se inscribirían en el contexto mayor de la misma OIC. Su filosofía se inclina por propiciar intercambios sin trabas ni

obstáculos, permitiendo las tarifas o aranceles como los únicos viables para la protección industrial.

Por ser un acuerdo multilateral de cooperación comercial, el GATT constituye un código de principios observados por sus miembros. Estos principios son, la cláusula de la nación más favorecida, la reciprocidad, la no discriminación, la igualdad formal de todos los Estados y, las tarifas o aranceles como únicos reguladores de los intercambios comerciales entre sus miembros. (18)

La cláusula de la nación más favorecida, establece que toda concesión tarifaria o privilegio mercantil otorgado por un país a otro miembro del Acuerdo, sobre productos o líneas de productos originarios, se hacen extensivos ipso facto al resto de los miembros del GATT sin necesidad de una negociación posterior. Esta es la base de la multilateralidad del Acuerdo, quedando limitados los pactos bilaterales que discriminan productos y países.

La reciprocidad implica que cada concesión o beneficio que algún miembro logra en el esquema comercial del Acuerdo debe ser compensado de alguna forma por el país beneficiario.

El principio de no discriminación establece que todos los miembros son regidos por un mismo parámetro comercial, sin importar su sistema de economía o de gobierno, por lo que nadie puede utilizar represalias o castigos comerciales por razones raciales, políticas o religiosas.

Sobre la igualdad de los Estados se supone que todos los miembros tienen el mismo *status* independientemente de su poderío económico y comercial, así, sus derechos y obligaciones deben ser ejecutados indistintamente.

Los impuestos o aranceles y tarifas a la importación son inicialmente los únicos protectores de las industrias nacionales de los países firmantes del Acuerdo. Una vez

---

(18) Cfr. Ibidem, pág. 7.



consolidados deben negociarse y reducirse en forma gradual y paulatina. Excepcionalmente, se permite la existencia de restricciones temporales por razones especificadas en el GATT.

La cláusula de tratamiento nacional implica que las mercancías deben circular libremente por los territorios de las partes contratantes sin discriminación de orígenes o procedencia una vez que la mercancía ha pagado sus respectivos impuestos en la aduana, desde ese momento es considerado como de origen nacional, y no puede ser objeto de impuestos o cargas especiales.

La cláusula de habilitación establece la no reciprocidad y una mayor participación de los países en desarrollo, significando un trato diferenciado y más favorable para éstos.(19)

Según el Acuerdo General los países firmantes del GATT o partes contratantes reconocen que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, al pleno empleo, a niveles cada vez mayores del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización racional de los recursos mundiales, y al crecimiento de la producción y de los intercambios de productos. Para alcanzar sus objetivos, las partes celebrarán acuerdos encaminados a obtener, con base en la reciprocidad y en las ventajas mutuas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

Lo fundamental en las negociaciones del GATT son las concesiones arancelarias entre sus miembros, que adoptan el compromiso de no aumentar los aranceles aduaneros por encima de las tasas negociadas que se consideran "consolidadas" o con un valor fijo como tope, en las listas de concesiones que forman parte y tienen la misma validez que el Acuerdo General.

---

(19) Cfr. Ibidem, págs. 7 y 8.

Los derechos y obligaciones de los miembros del GATT pueden resumirse en términos de los siguientes preceptos: a) supresión de toda discriminación; b) estabilidad en las concesiones arancelarias; c) eliminación de restricciones cuantitativas; d) supresión de las demás formas de protección; e) solución de controversias.

El Acuerdo General está constituido por un preámbulo y cuatro partes. La parte I contiene la cláusula de la nación más favorecida, esto es, la extensión a las demás partes contratantes de cualquier ventaja otorgada por un país miembro, y las listas de concesiones que se han otorgado los países miembros entre sí. La parte II establece reglas de conducta para el comercio internacional que conciernen, principalmente, a las prácticas y políticas no arancelarias. La parte III contiene las cláusulas operativas necesarias para la aplicación de este instrumento y la parte IV se refiere a las medidas en favor de los países en desarrollo.

El GATT prevé ciertas excepciones a la cláusula de nación más favorecida cuando se formen uniones aduaneras como la Comunidad Económica Europea (CEE), zonas de libre comercio como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), o cuando se trata de ventajas concedidas entre países vecinos a fin de facilitar el comercio fronterizo.

Tratándose de países en desarrollo contiene un fundamento jurídico para brindar un trato preferencial, diferenciado y más favorable a éstos, sin aplicar dicho trato a las otras partes contratantes en materia de concesiones arancelarias de conformidad al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), medidas no arancelarias que se rijan por códigos o acuerdos negociados bajo los auspicios del GATT; preferencias arancelarias, y bajo ciertas condiciones, no arancelarias, concedidas mutuamente entre países en desarrollo en el marco de acuerdos regionales o generales; y trato especial para los países en desarrollo menos adelantados.

Para lograr una mayor uniformidad entre las legislaciones nacionales a fin de garantizar flujos comerciales expeditos, el GATT precisa las facilidades que deberán otorgarse a las mercancías en tránsito, para que circulen sin demora ni restricciones innecesarias.

Este instrumento condena que un país introduzca productos en el mercado de otro país, a un precio inferior a su valor normal y señala que la parte contratante afectada podrá instrumentar derechos "antidumping" y/o compensatorios, tratándose de salvaguardas y establece que quien conceda o mantenga alguna subvención deberá examinar con las partes contratantes que así lo soliciten, la posibilidad de limitar la subvención.

Las partes contratantes se comprometen a aplicar los principios generales del aforo aduanero y se obligan a examinar, conforme a dichos principios, la aplicación de cualquiera de sus leyes o reglamentos relativos, cada vez que lo solicite otra parte contratante. Los principios generales del aforo indican, por un lado, que éste deberá basarse en el valor real de la mercancía importada y que dicho valor real está relacionado con operaciones comerciales normales efectuadas en condiciones de libre competencia; por otro lado, en materia de tipos de cambio usados en la valoración, el Acuerdo indica la conformidad de las partes para apegarse a la normatividad del Fondo Monetario Internacional.

Con objeto de hacer expedito el comercio regulado por el GATT, establece que los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación deben reducirse en número y complejidad y establece normas de colaboración entre las partes en lo que se refiere a marcas de origen.

Cada parte contratante aplicará su legislación en la materia de manera uniforme, imparcial y equitativa, y que mantendrá (o instituirá) tribunales judiciales, arbitrales o administrativos destinados a revisar y rectificar medidas relativas a cuestiones

aduaneras; dichos tribunales serán independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas.

Establece las normas y procedimientos para la eliminación general de restricciones cuantitativas al comercio y se precisan las circunstancias en las que alguna parte contratante podrá reducir temporalmente su importación, dentro de los límites necesarios para proteger sus niveles de reserva monetaria. La aplicación de las restricciones, salvo en casos excepcionales, no será discriminatoria, y se procurará que la distribución del comercio afectado se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran las restricciones en cuestión.

En materia de cambios, reserva monetaria y balanza de pagos, el Acuerdo establece que las partes contratantes procurarán desarrollar una política coordinada con el FMI. Al efectuarse consultas para examinar o resolver problemas en esas materias, en el curso de dichas consultas el GATT aceptará las conclusiones del FMI y aceptará que una parte contratante recurra al establecimiento de controles o de restricciones de cambio que se ajusten a los estatutos del FMI.

El Acuerdo establece que una empresa del Estado, en cualquier sitio, queda comprometida a ajustarse en sus compras o sus ventas al principio general de no discriminación, y se obliga en esas operaciones a atenerse exclusivamente a consideraciones de carácter comercial y ofrecer así a las empresas de las demás partes contratantes las facilidades para participar en condiciones de libre competencia.

En lo referente a políticas de desarrollo económico, las partes contratantes reconocen que para algunas puede ser necesario adoptar medidas de protección arancelaria que alienten la creación de alguna rama productiva, o establecer restricciones destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos; consideran los procedimientos para compatibilizar esa clase de medidas por la vía de la negociación y la compensación en el seno del Acuerdo, y prevén que alguna parte contratante cuya

economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo, podrá apartarse temporalmente de las disposiciones del Acuerdo General.

También prevé la aplicación de medidas de urgencia a las importaciones de determinados productos. Si la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas por una Parte contratante en virtud del Acuerdo General tienen como consecuencia un aumento de las importaciones de cualquier producto, que cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales, la parte contratante puede suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar las concesiones arancelarias. La parte contratante que adopte estas medidas de urgencia determina en qué grado y durante cuánto tiempo son necesarias para prevenir o reparar el perjuicio. Las partes contratantes afectadas por las medidas de urgencia pueden adoptar medidas de represalia.

Las situaciones que prevé el Acuerdo se refieren a condiciones que amenacen causar un perjuicio grave a los productores nacionales, o casos en los que la parte contratante considere necesario proteger la moral pública, la salud, el comercio de metales preciosos, los tesoros nacionales, los recursos naturales agotables, el suministro de materias a industrias nacionales y lograr la aplicación de leyes que no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General. También especifican excepciones referidas a las condiciones en las que alguna parte contratante tome medidas apartándose del Acuerdo a fin de preservar su seguridad.

En virtud de la cláusula de Nación más Favorecida, las medidas de salvaguardia no deben ser discriminatorias, es decir, deben aplicarse a todas las importaciones del producto en cuestión, sin importar su origen. Los países exportadores afectados tienen

el derecho de tomar medidas de represalia si el país importador no les ofrece una compensación adecuada.

Para resolver las diferencias relativas al comercio entre los miembros del Acuerdo General, se estableció un principio básico, mediante el cual los países deben consultarse mutuamente en caso de controversia. Estas consultas sirven para aclarar las dificultades y hallar soluciones equitativas. Pero, si mediante las consultas -que en una primera etapa se llevan a cabo bilateralmente- no se llega a un arreglo mutuamente satisfactorio, deberán tramitarse las reclamaciones según el procedimiento que establece fórmulas especiales para los países en desarrollo, con objeto de dar soluciones expeditas y favorables a sus problemas.

Posteriormente las partes contratantes reforzaron y mejoraron dichos procedimientos, para que las reclamaciones presentadas se investiguen con rapidez, a efecto de que las partes contratantes formulen las recomendaciones pertinentes a las partes en conflicto. Estas reformas han hecho posible que los países en desarrollo con menor poder de negociación logren, en general resultados más satisfactorios en las discusiones sobre diferencias comerciales con países desarrollados, que los que obtendrían en las negociaciones bilaterales sobre estas diferencias.

El Acuerdo reconoce las ventajas de promover una mayor integración económica que facilite el intercambio y señala que no se impedirá la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Para tal efecto define ambos conceptos y señala procedimientos para compatibilizar esas formas de asociación con los principios del Acuerdo General.

Toda parte contratante podrá modificar o retirar una concesión incluida en la lista anexa al Acuerdo, previa negociación y de acuerdo con la parte con la que haya negociación originalmente dicha concesión. En el curso de las negociaciones podrá incluirse compensación sobre otros productos y en caso de no llegar a soluciones

satisfactorias podrá someterse la cuestión al seno de todas las partes contratantes; en todo caso cumpliendo con los procedimientos, notificaciones y plazos que señala el texto del Acuerdo General.

Sobre el tema de comercio y desarrollo de los países poco desarrollados, se conviene que en el caso de esos países, es hace necesario asegurar un aumento rápido de los ingresos por exportación, propiciar que obtengan una parte del incremento del comercio internacional; asegurar para sus productos de exportación condiciones más favorables de acceso a los mercados mundiales, y la colaboración de las partes contratantes, instituciones internacionales de crédito, organizaciones intergubernamentales y órganos de la ONU. Además establece que las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por suprimir derechos u obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas.

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el GATT quedó integrado como uno de los Acuerdos de la OMC. El Acuerdo por el que se establece la OMC señala que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o "GATT de 1994" es jurídicamente distinto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de fecha 30 de octubre de 1947, denominado "GATT de 1947", sin embargo, por el contenido del primero puede deducirse que mantiene los mismos principios y fines que el segundo.

Cambiaron algunas denominaciones del GATT de 1947 como son las referencias que en las disposiciones del GATT de 1994 se hacen a una "parte contratante", se entenderán hechas a un "Miembro", las referencias a una "parte contratante poco desarrollada" y a una "parte contratante desarrollada", se entenderán hechas a un "país en desarrollo Miembro" y un "país desarrollado Miembro", las referencias al "Secretario Ejecutivo" se entenderán hechas al "Director General de la OMC.

La Organización Mundial del Comercio, es una continuación de los principios y fines del GATT de 1947 y una contribución al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial; como lo menciona la DECLARACION SOBRE LA CONTRIBUCION DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO AL LOGRO DE UNA MAYOR COHERENCIA EN LA FORMULACION DE LA POLITICA ECONOMICA A ESCALA MUNDIAL, la globalización de la economía mundial permite la interacción creciente entre las políticas económicas de los distintos países, y entre los aspectos estructurales, macroeconómicos, comerciales, financieros y de desarrollo de la formulación de la política económica. La armonización de estas políticas recae principalmente en los gobiernos a nivel nacional, pero la coherencia a nivel internacional de las políticas es un importante elemento que acrecenta su eficacia en el ámbito nacional.

Tiene como fines elevar los niveles de vida; lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva; acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible; procurar proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico; realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.

La OMC se basa en:

a) Políticas comerciales liberales para lograr el crecimiento y desarrollo sano de las economías de los países y de la economía mundial en su conjunto;



b) La cooperación fructífera en cada esfera de la política económica, que contribuye a lograr progresos en otras esferas.

c) La reciprocidad, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales y la liberalización del comercio, que constituye un componente cada vez más importante del éxito de los programas de transición.

d) Un sistema multilateral de comercio, que surgió reforzado de la Ronda Uruguay. Este, tiene la capacidad de ofrecer un ámbito mejor para liberalización, de coadyuvar a una vigilancia más eficaz y de asegurar la estricta observancia de las normas y disciplinas multilateralmente convenidas.

e) La promoción y desarrollo de la cooperación con los organismos internacionales que se ocupan de las cuestiones monetarias y financieras, respetando el mandato, los requisitos en materia de confidencialidad y la necesaria autonomía en los procedimientos de formulación de decisiones de cada institución, y evitar imponer a los gobiernos condiciones cruzadas o adicionales.

Las funciones de la OMC son facilitar la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo por el que se crea y de los Acuerdos Multilaterales, favorecer la consecución de sus objetivos, y constituir el marco para la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.

La OMC es también el foro para las negociaciones entre sus Miembros, administra el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"), administra el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales ("MEPC"), coopera con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus organismos conexos para lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial.

### 1.3. MEXICO Y EL GATT- OMC

#### 1.3.1. Antecedentes

Durante más de cuarenta años, la industria instalada en México no tuvo necesidad de competir; nuestro país contó de 1940 a 1952, con una significativa demanda de productos para satisfacer las necesidades de los países en guerra. Lo que le permitió exportar productos mineros, agropecuarios y materias primas tropicales, que provocaron la importación de bienes de capital para la industrialización.

De 1952 a 1958, la economía mexicana frenó su incursión a los mercados internacionales por la caída de la demanda, después de la guerra de Corea.

Entre 1958 y 1970, México tuvo una demanda suficiente de productos primarios y de manufacturas de consumo, un apoyo moderado de crédito de los organismos internacionales, que le permitieron un desarrollo con estabilidad y un sorprendente crecimiento industrial. Sin embargo, dadas las condiciones internas e internacionales se estableció un profundo proteccionismo que reforzó la política de sustitución de importaciones con base en el mercado interno.(20)

A partir de 1965, comenzó a detectarse que el modelo de estabilidad, proteccionista, tenía sus limitaciones. El crecimiento de las producciones mineras, incluyendo el petróleo, y agropecuaria, cayeron prácticamente a cero. A finales de la década de los sesenta, sorpresivamente, a México le comenzaron a costar las actividades que antes le aportaban divisas.

México encontró en la deuda externa la salida a las dificultades comerciales con el exterior. La crisis comercial mundial que en 1971 propició la devaluación del dólar, trajo un exceso de liquidez mundial que llevó a la banca comercial de los

---

(20) Cfr. MERCADO, H. Salvador. Comercio Internacional II, 3ª ed.; Edit. Limusa, S.A. de C.V., Grupo Noriega Editores; México, 1994, pág. 353.

países industrializados a un proceso de reestructuración y comenzó a canalizar sus excedentes a los países del tercer mundo, en dificultades por la crisis de los precios de las materias primas. Así fueron soportables la crisis alimenticia y la crisis petrolera.

En 1978 la deuda de los países en desarrollo creció en volumen, como nunca antes, y además se privatizó, dado que la crisis del petróleo retroalimentó la financiera, y a la liquidez internacional, resultado de la recesión, se sumaron los petrodólares que la incrementaron. Para la mayoría de los países del sur del mundo endeudados, perdió peso específico el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, o el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos internacionales, mientras que los bancos comerciales lo incrementaron. Si al principio de la crisis la proporción era 80-20 a favor de los organismos internacionales frente a la banca comercial, para 1981 la proporción era a la inversa, provocando para el mundo en desarrollo la conocida *crisis de la deuda*. (21)

México contó con sus reservas petroleras para poder mantener su política proteccionista y tuvo una fuerte expansión basada en los recursos petroleros, pero a la caída de los precios internacionales del crudo, se profundizó su crisis financiera.

Lo más importante de esta etapa histórica de México, es que ni los recursos de la deuda ni los del petróleo fueron empleados para la reestructuración de las actividades que en el pasado le proporcionaban divisas al país.

Por otra parte, en las últimas décadas se ha transformado la economía mundial en todos los ámbitos como lo son, las relaciones económicas entre los países, los procesos de producción, comercialización y consumo, los movimientos de capitales y al interior de las naciones, y la redefinición de los modelos de desarrollo.

---

(21) Cfr. MERCADO, H. Salvador. *Ibidem*, pág. 354.

La ciencia y la tecnología han modificado los esquemas de producción y los patrones de consumo, existen nuevos materiales, avances en la informática que disminuyen los costos y revolucionan los ciclos de fabricación, han evolucionado los transportes y las comunicaciones vinculando los procesos productivos, ensanchando los mercados y fomentando la interdependencia entre los países.

Durante los años ochenta, México modificó su modelo de desarrollo, debido a que el modelo de sustitución de importaciones, utilizado en la economía durante casi cuarenta años, comenzó a mostrar signos de agotamiento en los años setentas e hizo crisis definitiva en 1982. El modelo de sustitución de importaciones buscó la industrialización mediante facilidades fiscales, transferencias financieras y, predominantemente, una fuerte limitación de la competencia externa.

Esta política económica proteccionista, estimuló la expansión de la industria manufacturera, la modernización de muchos sectores del país y contribuyó a que México experimentara una tasa de crecimiento anual promedio superior al 6 por ciento entre 1940 y 1970, sin embargo, debido a su alargamiento excesivo se afectó la eficiencia del aparato productivo por falta de competencia, también el equilibrio de las finanzas públicas y la distribución del ingreso, resultando una economía anti-exportadora.

La falta de competencia externa afectó de manera negativa la competitividad del aparato productivo mexicano y el bienestar del consumidor por la existencia de un mercado cautivo, que desalentó la creatividad y la eficiencia empresariales y trajo la concentración de los mercados.

La falta de competitividad evitaba un crecimiento sano y provocaba la creciente intervención del gobierno para cubrir la ineficiencia general de la economía. Este mecanismo se alargó artificialmente con la exportación de hidrocarburos y el acceso del país a créditos internacionales. En los años ochenta, se agotaron las

fuentes de financiamiento externo y cayeron los precios del petróleo, evidenciando las deficiencias estructurales de la economía y quedándose el país en un círculo vicioso de inflación y estancamiento.

Esta crisis de los ochenta obligó a replantear las premisas del crecimiento de la economía que permitieran la inserción adecuada del país en la nueva dinámica de la economía mundial, recuperar la estabilidad general de la economía y promover la eficiencia de las empresas. Se llevó a cabo un proceso de saneamiento de las finanzas públicas, se formuló la participación del Estado en las actividades productivas y se abrió la economía al exterior.

En 1982, la economía mexicana estaba prácticamente cerrada al intercambio con el exterior, todas las importaciones requerían permiso previo, existían 16 tasas arancelarias, el arancel máximo era del 100 por ciento, la media arancelaria del 27 por ciento, y la dispersión arancelaria del 25 por ciento.

En 1983 se inició la primera etapa de liberalización comercial, se eliminaron 6 de los 16 niveles arancelarios y más del 70% de las fracciones arancelarias quedó con tasas de entre 10 y 40 por ciento. En 1985, las fracciones arancelarias sujetas a permisos se ubicó en un nivel cercano al 10 por ciento.(22)

Frente a su propia crisis y a una cambiante realidad mundial México no podía quedarse al margen, por lo que se abrió comercialmente al exterior en 1986, con su entrada al GATT operó con la regla del comercio internacional que fundamenta el concepto de balanza de pagos: para vender hay que comprar.

---

(22) Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Iniciativa de Ley de Comercio Exterior, presentada a los C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. 23/93, págs. 1 - IV.

### **1.3.2. Adhesión de México al GATT - OMC**

Los países que suscribieron el GATT de 1947 desde su origen normaron su actuación conforme el articulado del mismo. Los que posteriormente se incorporaron rigieron su actuación conforme a los términos y condiciones que fijaron dichos países y las partes contratantes en un documento que se denomina Protocolo, específico para cada caso. De esas condiciones se derivan derechos y obligaciones para el país adherente.

Creaban un Grupo de Trabajo cuyo informe contemplaba los puntos de vista de las partes contratantes y del país solicitante que habían sido planteados durante la negociación, y también complementaba los términos del Protocolo ya mencionado.

De acuerdo con el procedimiento establecido se requería que los países miembros decidieran formalmente sobre la adhesión del país solicitante, en las condiciones del Protocolo negociado. Para ello, el Grupo de Trabajo sometía a consideración del Consejo del GATT un Proyecto de Decisión al respecto, quedando por su parte el país involucrado en la negociación en posición de decidir si aceptaba o no adherirse en las condiciones contenidas en el Protocolo.

Cabe mencionar que México realizó un primer intento de adhesión al GATT que se inició el 16 de enero de 1979. El Gobierno Mexicano mediante la comunicación U/4766, que hiciera el entonces Secretario de Comercio al Director General del GATT, manifestó su decisión de iniciar negociaciones con los países miembros del Acuerdo General para su eventual adhesión a ese instrumento. Posteriormente, el Consejo del GATT conoció el planteamiento de México y estableció un grupo de trabajo, para que, de acuerdo con los procedimientos establecidos, examinara esta solicitud y sometiera al Consejo un Informe que podría incluir un Protocolo de Adhesión. Dicho grupo de trabajo sesionó con la participación de una delegación de México integrada por las dependencias interesadas. En el mes de octubre de 1979 culminó sus trabajos

produciendo un informe, un Protocolo de Adhesión y un Proyecto de Decisión. Después de llevar a cabo el examen del régimen de comercio exterior de México, y siguiendo las explicaciones y seguridades dadas por los representantes de ese país, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que, a reserva de la terminación satisfactoria de las negociaciones arancelarias pertinentes, México debía ser invitado a adherirse al Acuerdo General de conformidad con las condiciones enunciadas en el mencionado Protocolo. Sin embargo, el 18 de marzo de 1980, por Resolución Presidencial se acordó que México no ingresara al GATT.

El Protocolo de Adhesión de México al GATT, resultado de una segunda solicitud, es un documento que recoge las salvaguardias o reservas que el gobierno mexicano negoció con las partes contratantes.

En la parte preambular del protocolo las partes contratantes del GATT reconocen que México es un país en desarrollo, lo que garantiza el derecho que tiene a recibir un trato diferenciado y más favorable, en las negociaciones sobre concesiones arancelarias, en las que no se le puede exigir reciprocidad absoluta, y en el cumplimiento del GATT, respecto de las cuales tiene derecho a hacer uso de las salvaguardias, cláusulas de escape y excepciones, de manera más flexible.

Reconociendo el carácter prioritario que México concede al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales, éste se compromete a continuar aplicando el programa de sustitución gradual de permisos previos, sin que implique que se haya comprometido a eliminar los permisos previos en el sector agrícola, es decir se reconoce la protección y reserva para el sector agrícola.

Según el Protocolo México tiene pleno derecho de diseñar y aplicar sus programas sectoriales de fomento industrial, y hacer uso de todos los instrumentos de política económica aplicables, tales como los fiscales, financieros, cambiarios, aduanales, administrativos comerciales, y se obtuvo el reconocimiento de los 95

países del GATT para que México desarrolle su plan nacional de desarrollo. Además éste reservó a una sobretasa arancelaria a nueve sectores: petroquímicos, celulosa y papel, bienes de capital, industria de alimentos, productos eléctricos, calzado, textiles, electrodomésticos, hierro y acero.

También tiene el derecho de mantener algunas restricciones a la exportación para la conservación de los recursos naturales, en particular, la exclusión de los energéticos regulados en el artículo 27 de la CPEUM, según las necesidades sociales y de desarrollo, siempre y cuando tales medidas se apliquen paralelamente con restricciones a la producción o el consumo nacionales.

Finalmente, México obtuvo la recomendación para suscribir el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios que acepta la posibilidad de otorgar subsidios a los países en desarrollo para fomentar desarrollos regionales, sin embargo México nunca lo suscribió dentro de los lineamientos del GATT de 1947.(23)

Como se ha explicado, dentro de los compromisos derivados del protocolo de adhesión, se encuentra la suscripción de varios códigos de conducta que aprobados en la Ronda Tokio del Acuerdo General de 1979, regulan y disciplinan sectores específicos de los intercambios comerciales, y aunque su fuente originaria está en la carta de dicho Acuerdo, son instrumentos internacionales autónomos tipificados como verdaderos tratados internacionales.

Los códigos de conducta internacional (Código Antidumping, Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, Código sobre Obstáculos Técnicos al comercio Internacional, Código de Licencias de Importación y Código de Valoración Aduanera) son instrumentos que han emergido al escenario internacional a partir de los años setenta, para suministrar disciplina y estabilidad a situaciones complejas y

---

(23)WITKER, Jorge, JARAMILLO, Gerardo. *Ibidem*, págs. 139 y 140.



conflictivas de la práctica del comercio internacional, por ello, los países miembros del GATT suscribieron dichos códigos para ir adaptando sus comportamientos hacia objetivos de interés común. Dichos instrumentos derivaron de la precariedad coercitiva que ostentaba el derecho internacional en general y muy especialmente el derecho de las relaciones mercantiles internacionales, máxime en el contexto de un acuerdo multilateral que aspiraba a reglamentar la libertad comercial entre sus miembros. Bajo este orden de ideas es muy importante apreciar el potencial de efectividad de un código internacional de contenido comercial, al proceso de concertación de intereses que precede al acto de creación normativa. Es en la negociación previa, en la puesta en común de demandas e intereses, en que debe producirse la concertación que implica en el fondo la explicitación de una comunidad de intereses. Si ello se logra, el vínculo asociativo y el ordenamiento jurídico que lo formaliza pueden aspirar a ser efectivos.

México suscribió el Código "Antidumping", reglamentario del artículo VI del Acuerdo General, que constituye un marco de referencia para el tratamiento que la Ley de Comercio Exterior mexicana hace de esta práctica desleal, y es el mismo caso del Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, reglamentario de los artículos VI y XVI del GATT, que aunque no fue suscrito por México, este último adoptó sus lineamientos. Respecto al Código sobre Obstáculos Técnicos al comercio Internacional, su influencia en la Ley Federal de Metrología y Normalización es evidente. Sobre el Código de Licencias de Importación, la legislación mexicana vigente reglamenta los productos que están protegidos por dicha restricción cuantitativa. El Código de Valoración Aduanera, reglamentario del artículo VII, es adoptado por la Ley Aduanera mexicana. Estos Códigos actualmente forman parte del Acuerdo sobre la OMC, y están condensados como Acuerdos Comerciales Multilaterales.

El día 15 del mes de abril del año de mil novecientos noventa y cuatro, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, firmó el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, firmada en la ciudad de Marrakech, Marruecos, en la misma fecha.

El Acta Final de la Ronda Uruguay fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 13 de julio de 1994, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto del mismo año. El instrumento de ratificación correspondiente fue depositado, ante el Director General del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el 31 de agosto del año citado.

Cabe señalar que el punto 4 de la mencionada Acta final de la Ronda Uruguay, menciona que "Los representantes *convienen* en que el Acuerdo sobre la OMC estará abierto a la aceptación como un todo, mediante firma o formalidad de otra clase, de todos los participantes, de conformidad con su artículo XIV...", lo que significa que al firmar el Acuerdo sobre la OMC, México forma parte de todos los acuerdos comerciales multilaterales, y de los acuerdos comerciales plurilaterales que haya aceptado, decisiones ministeriales y anexos que los forman.

Por otra parte, en la decisión del 14 de abril de 1994 sobre la aceptación del acuerdo por el que se establece la OMC y la adhesión a dicho acuerdo, se establece que sólo pueden aceptar el acuerdo las partes contratantes del GATT de 1947 en la fecha de entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC para las cuales se anexen listas de concesiones y compromisos al GATT de 1994, y para las cuales se anexen listas de compromisos específicos al AGCS.

El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, habla sobre los miembros iniciales y señala que las partes contratantes del GATT de 1947 en la fecha de la entrada en vigor del Acuerdo, y las Comunidades Europeas, que acepten el

mencionado Acuerdo y los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y para las cuales se anexen listas de compromisos específicos al AGCS, serán miembros iniciales de la OMC. Así, México se adhirió a la OMC como miembro inicial.

### **1.3.3. Implicaciones del ingreso de México al GATT - OMC.**

Con el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT de 1947), en 1986, la liberalización comercial continuó y, en algunos aspectos, superó los compromisos adquiridos. En diciembre de 1987, se eliminaron completamente los precios oficiales de referencia; el porcentaje de fracciones sujeto a permiso disminuyó a 4 por ciento del total de la tarifa, y el rango de tasas arancelarias se ubicó entre cero y 20 por ciento, con sólo 5 niveles arancelarios. Posteriormente, en 1989, salvo algunas excepciones que se mantuvieron en 0 y 5 por ciento, la mayoría de las fracciones se ubicaron en tasas arancelarias de entre 10 y 20 por ciento, con el fin de reducir la dispersión.

El perfil de la política comercial del país se ha modificado profundamente con respecto a 1982. Por un lado, se han eliminado la mayoría de las restricciones cuantitativas al comercio exterior y se han sustituido por aranceles: actualmente, las fracciones sujetas a control representan menos del 2 por ciento del total de las fracciones arancelarias. Por otro lado, se ha racionalizado la estructura arancelaria: el arancel máximo es de 20 por ciento, la media arancelaria es del orden del 9.5 por ciento y la dispersión (diferencia o variación que hay entre los aranceles altos y los aranceles bajos, que permite uniformar la protección efectiva entre los sectores) es menor al 5 por ciento.

La política de apertura comercial ha sido complementada con las negociaciones internacionales. En los últimos años, el gobierno, en estrecha comunicación

con todos los sectores de la sociedad, ha promovido esquemas de liberalización comercial y cooperación económica, que brinden certidumbre en el acceso a las exportaciones nacionales y aprovechen las ventajas comparativas para el comercio y la inversión con las distintas regiones y países.

En el ámbito multilateral, desde su ingreso al GATT de 1947, México ha pugnado por restablecer el cumplimiento de las disciplinas básicas del Acuerdo; mejorar la calidad y contenido de las reglas y procedimientos; incorporar mecanismos que aseguren reciprocidad a la apertura, y diseñar elementos para encauzar el crecimiento del comercio hacia todos los puntos del orbe.

Con los países de América del Norte: Canadá y Estados Unidos, con los que las relaciones comerciales, por vecindad geográfica y complementariedades económicas, han sido tradicionalmente intensas, México ha negociado un tratado trilateral de libre comercio a fin de generar certidumbre en el acceso y permitir desarrollar patrones eficientes de especialización, disponer de un abanico más amplio de tecnología y utilizar escalas más adecuadas de producción.

Con América Latina, se ha impulsado una estrategia basada en puntos como la cobertura amplia de bienes en las negociaciones, la fijación de un arancel máximo de inicio entre los países negociantes y la liberalización programada del comercio exterior. Con estos criterios, se han suscrito acuerdos de libre comercio con Chile; con Venezuela y Colombia, el llamado Acuerdo de Libre comercio del Grupo de los Tres o G-3; y se avanza en la negociación de acuerdos similares con las naciones de América Central y con los países andinos.

En lo que atañe a Europa, en 1991, México suscribió un nuevo acuerdo marco con la Comunidad Europea, que contiene un mecanismo para la realización de consultas comerciales y esquemas para elevar la interacción económica. Asimismo, se han firmado acuerdos bilaterales de cooperación con Italia, España y Suiza.

Con las naciones de la Cuenca Asiática del Pacífico, además de los continuos acercamientos bilaterales, México ha participado en los principales foros de concertación económica de la zona, como la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico, y el mecanismo de carácter privado, Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.

En 1994, México fue aceptado en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), buscando el acceso permanente a los mercados financieros mundiales.

Las implicaciones para México al haber entrado a la OMC son las siguientes :

a) ACCESO A MERCADOS

Los objetivos eran reducir, al menos en un 33%, promedio, las barreras arancelarias y eliminar las no arancelarias para los productos industriales.

Se logró que los países participantes redujeran sus aranceles en 40%, en promedio, en un plazo de 5 años. Algunos países desarrollados decidieron la liberalización total en ciertos sectores industriales, como el farmacéutico; el equipo de construcción, la producción de cerveza, madera, papel y juguetes, así como productos electrónicos y muebles, entre otros bienes. También se comprometieron a reducir en un 50% sus "picos arancelarios" (o sea los aranceles máximos) en algunos sectores como químicos, vidrio y textiles.

Sobre barreras no arancelarias se convino eliminar aquellas incongruentes con las disposiciones del GATT. El resto fueron objeto de negociaciones particulares entre países.

Por su parte México tiene el compromiso de reducir sus aranceles máximos consolidados ante el GATT de 50 a 33%; pero sin modificar ningún arancel vigente, ya que estos son inferiores al nivel máximo de 35%. Por otra parte, nuestro país obtuvo reconocimiento a su apertura unilateral gracias a las reducciones arancelarias

que efectuarán otros países, en 5 plazos anuales.

Los principales productos industriales de interés para México que se beneficiarán de las reducciones convenidas en la Ronda Uruguay son motores y partes, chasis para vehículos, tequila y computadoras.

Con estos resultados, México mejora significativamente las oportunidades de acceso a mercados no tradicionales como el europeo, el japonés y del sureste asiático.

#### b) TEXTILES

Debido a que desde 1974 las exportaciones de textiles y vestido de los países en desarrollo enfrentan cuotas discriminatorias en los países industrializados, por aplicación del AMF, se planteó el objetivo de dismantlar el AMF a fin de eliminar, por una parte, las cuotas que limitaban el crecimiento de nuestras exportaciones y, por la otra, el derecho a aplicar, en forma discriminatoria, salvaguardias. (24)

Como resultado al dismantlar el AMF se integrará gradualmente el sector a las normas del GATT, después de un período de transición de 10 años las cuotas actuales desaparecerán, manteniendo durante ese período el derecho a aplicar, en caso de ser necesario, medidas de salvaguardias especiales. El OST se creó para supervisar la aplicación de este acuerdo.(25)

#### c) AGRICULTURA

Los temas de negociación fueron el acceso a mercados, la disminución de subsidios y medidas fitozoosanitarias.

Sobre el acceso a mercados se convino, por un lado, en sustituir las medidas no arancelarias, como cuotas y permisos de importación, por aranceles; y se acordó

---

(24) Cfr. SERRA Puche, Jaime. La reciprocidad internacional a la apertura económica de México. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI; México, 1994; pág. 11.

(25) Cfr. Ibidem, pág. 13

disminuir los aranceles comprometidos, ante el GATT en un 36% en promedio para los países desarrollados y en un 24%, también en promedio, para los países en desarrollo. Estas reducciones se harán a lo largo de un periodo de 6 años para los desarrollados y de 10 para los países en desarrollo.

La disminución de aranceles convenida no afectará nuestra estructura arancelaria, por lo que México no deberá modificar ningún arancel vigente. En cambio, sí se benefician las exportaciones de varios productos mexicanos como los mangos, el café, el aguacate, la miel, la piña y las flores.

Los subsidios se han clasificado en dos clases: los apoyos directos a la producción y las subvenciones otorgadas a la exportación.

Sobre apoyos directos a la producción, los países desarrollados se comprometieron a reducirlos en un 20%, dentro de un periodo de 6 años. Los países en desarrollo, se comprometieron a disminuirlos en un 13.3% en un plazo de 10 años.

Respecto de los subsidios a la exportación, los países desarrollados se comprometieron a reducirlos en un 36%, en forma progresiva, a lo largo de un periodo de 6 años.

Para los países en desarrollo el compromiso fue de disminuirlos en un 24% en un plazo de 10 años. Siendo que México no otorga subsidios a la exportación las obligaciones anteriores no nos afectan.

Se reafirma el derecho de las Partes a adoptar medidas fitozoosanitarias claras, justificadas científicamente y no discriminatorias, destinadas a proteger la vida o salud de las personas y animales y para preservar los vegetales. Para armonizar estas disposiciones se creó el Comité de Medidas Sanitarias y Fitozoosanitarias que coordinará sus acciones con otras instancias y organizaciones internacionales.

#### d) REGLAS DE COMERCIO

Se refiere a las salvaguardias, el antidumping, los subsidios y las medidas

de inversión relacionadas con el comercio.

Las salvaguardias "son las disposiciones que permiten a un país aplicar medidas excepcionales de protección temporal, a sectores que pudieran verse amenazados de sufrir un daño serio por un aumento significativo de las importaciones." (26)

El objetivo era convenir disciplinas comunes para evitar la utilización de estas disposiciones con fines proteccionistas; por otra parte, eliminar tanto los acuerdos de restricción voluntaria, como los de organización de mercados, que obligaban a los países exportadores a auto-imponerse cuotas para limitar sus ventas de ciertos productos. Como resultado se eliminarán dichos acuerdos en un plazo de 4 años.

Sólo si se demuestra la persistencia del daño y que la industria esta en un proceso de reestructuración se podrá, como excepción, aplicar por un período superior a 4 años una salvaguardia y puede prorrogarse hasta por un plazo máximo de 8 años.

Estas medidas no pueden aplicarse a productos originarios de un país en desarrollo, cuando la parte que le corresponde en el total de las importaciones del país que recurre a la salvaguardia, no exceda del 3%.(27)

Se creó un Comité de Salvaguardias que supervisará la aplicación de estas disposiciones y vigilará el cumplimiento de los compromisos asumidos.

En materia de "antidumping" era necesario reforzar las disciplinas mediante reformas, para proteger a los productores nacionales de prácticas desleales de comercio y, a la vez, impedir que el abuso en la aplicación de estas medidas perjudique a nuestros exportadores.

Las reformas incluyeron el establecimiento de nuevos criterios para la asignación de costos, normas para comparar en forma adecuada y equitativa el precio de exportación con el valor normal de un producto, la obligación de establecer

---

(26) *Idem.*

(27) Cfr. *Ibidem.* pág. 14.



claramente la relación causal entre las importaciones de un producto y el daño causado a la producción nacional, mayor precisión en la definición de los procedimientos a seguir y de las investigaciones en esta materia, mayor rigor en las disposiciones relativas a la aplicación de las medidas provisionales y a la duración de las medidas antidumping que, salvo excepciones, no podrán ser superiores a 5 años.

También, se estableció la llamada 'cláusula de minimis' según la cual los derechos "antidumping" no se aplicarán a las importaciones provenientes de un país en vías de desarrollo, cuando éstas sean inferiores al 3% de las importaciones, o cuando la diferencia de precio (margen del "dumping") sea inferior al 2%.

Se obliga a notificar, en forma expedita y pormenorizada, todas las medidas "antidumping", provisionales o definitivas, al Comité de Prácticas "Antidumping", y finalmente, se crearon los procedimientos de consulta y se establecieron grupos especiales para examinar diferencias de acuerdo con el procedimiento general para solución de controversias. (28)

Respecto de los subsidios a la exportación, se propuso la eliminación de aquellos que otorguen ventajas indebidas a ciertos países que pueden otorgarlos con respecto a otros, considerando que los subsidios distorsionan el comercio internacional y frenan el desarrollo de la competitividad.

Se convinieron normas para impedir que los subsidios que otorgue un país afecten negativamente los intereses de terceros.

Se definieron tres clases de subsidios con objeto de que no se confundan los subsidios propiamente dichos con otro tipo de ayudas destinadas a impulsar los programas de desarrollo.

La primer categoría es la de los subsidios "prohibidos" que son los destinados a proporcionar ayudas específicas como son las retribuciones concedidas por obtener

---

(28) Cfr. *Ibidem*, pág. 15.

resultados positivos en las exportaciones, y las subvenciones que se conceden por el empleo de insumos nacionales en productos exportables. Estos subsidios pueden ser objeto de medidas compensatorias, es decir, un arancel mayor me diante el procedimiento en caso de controversia establecido en el GATT.

La segunda categoría es la de los subsidios "recurrables". Estos son aquellos que pueden tener o no efectos perjudiciales en otros países, y pueden ser objeto de cuotas compensatorias, cuando se demuestre que causaron un perjuicio grave.

La tercera y última categoría, incluida por iniciativa de México, se refiere a los subsidios "no recurrables" y son subvenciones legítimas para actividades de investigación industrial, asistencia a regiones desfavorecidas y a la preservación del medio ambiente. Estas subvenciones no puede ser objeto de cuotas compensatorias.  
(29)

En relación a las medidas de inversión relacionadas con el comercio, en el Acuerdo se convino que los países no supeditarían las inversiones extranjeras, a medidas tales como el requerimiento de la incorporación de un porcentaje de contenido nacional o la obtención de un equilibrio comercial en sus transacciones internacionales, por ser contrarias al principio de trato nacional consignado en el artículo tercero del GATT y al undécimo del mismo ordenamiento que prohíbe las restricciones cuantitativas.

El compromiso de los países fue, notificar las medidas existentes que sean incompatibles con el Acuerdo y eliminarlas en un período de 2 años para los países desarrollados; de 5 para los países en desarrollo, y de 7 para los menos adelantados. Por nuestra parte este Acuerdo es congruente con la legislación nacional sobre inversión extranjera.

---

(29) Cfr. Idem.

Además el Acuerdo prevé el establecimiento de un Comité de Medidas en Materia de Inversiones que vigilará el cumplimiento de estos compromisos.

e) PROPIEDAD INTELECTUAL

Considerando la gran diversidad de normas destinadas a proteger y a respetar los derechos de propiedad intelectual, y la necesidad de contar con un marco jurídico multilateral para abordar el problema creciente de mercancías falsificadas, se llegó a un acuerdo que consta de tres partes: disposiciones generales y principios básicos, los distintos derechos de propiedad intelectual, y las obligaciones para los países miembros.

Las disposiciones generales y los principios básicos se refieren a principios generales como el de trato nacional y el de nación más favorecida introducido por primera vez en los acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual.

Se abordan los distintos derechos de propiedad intelectual, especialmente los relacionados con los avances tecnológicos, y sobre las obligaciones, los gobiernos se obligan a establecer, en su respectiva legislación nacional, los procedimientos y los recursos que garanticen el respeto de los derechos de propiedad intelectual.(30)

Se estableció un Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo y su cumplimiento.

Se previó, para la aplicación del Acuerdo, un período de transición de un año para los países desarrollados, de cinco para los países en desarrollo y para aquellos que se encuentran en tránsito de una economía de planificación central a una economía de mercado.

---

(30)Cfr. Ibidem, pág. 17.

## f) SERVICIOS

Por primera vez en la historia, se estableció un marco multilateral que regula los intercambios comerciales en el área más dinámica de las economías modernas, que son los servicios. El AGCS consta de 5 partes y en la primera se establece que el ámbito de aplicación será en los servicios suministrados del territorio de una parte al territorio de otra, como el transporte; los suministrados en el territorio de una parte a los consumidores de otra, por ejemplo, el turismo; los suministrados por entidades de un país en el territorio de otro, como son los bancarios; los suministrados por nacionales de una parte en el territorio de otra, por ejemplo, construcción o servicios de consultoría.

En la segunda parte del AGCS se establecen las obligaciones y disciplinas generales, como el trato de nación más favorecida y las destinadas a facilitar una participación creciente de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios. La tercera parte contiene los compromisos contraídos en las respectivas listas nacionales, como son la eliminación progresiva de limitaciones al número de proveedores de servicios, al valor total de las transacciones, o al número total de operaciones de servicios o de personas empleadas. La cuarta parte del AGCS establece la base para la liberalización progresiva del sector mediante nuevas rondas de negociaciones.

La quinta y última parte contiene disposiciones institucionales sobre mecanismos de consultas, solución de diferencias y el establecimiento de un Consejo del comercio de servicios, que vigilará su buen funcionamiento.(31)

Además de estas 5 partes, el AGCS incluye, numerosos anexos relativos a los servicios financieros, las telecomunicaciones, los servicios marítimos y otros.

---

(31) Cfr. Idem.

Con base en este Acuerdo y los anexos sectoriales, los participantes intercambiaron concesiones con vistas a la liberación progresiva y negociada de este sector tan vasto y complejo.

#### **1.3.4. Marco Jurídico del Comercio Exterior en México.**

Para que la política comercial en materia de comercio exterior, funcione como un mecanismo que estimule la competitividad del país, es necesario que cuente con óptimos instrumentos normativos que se ajusten a las nuevas realidades que viven México y el mundo y que sirvan de herramienta para lograr los objetivos planteados; establecer con claridad las facultades de los órganos de ejecución de la política comercial y fijar los criterios para la determinación y modificación de las medidas de regulación y restricción al comercio exterior, debe hacerse considerando los efectos directos e indirectos sobre las variables económicas relevantes, con el fin de evaluar la conveniencia de la medida para la sociedad en su conjunto.

El modelo económico que estamos desarrollando, necesita un marco normativo amplio y comprehensivo en materia de comercio exterior que incorpore los principales instrumentos que precisan la nueva realidad comercial del país y las perspectivas de la economía nacional, que consolide y brinde consistencia a la apertura comercial, otorgue mayor seguridad jurídica a los particulares y permita al país insertarse con ventaja en la transformación mundial.

Referirse al marco jurídico del comercio exterior en México, es hablar de un sistema de "*vasos comunicantes*", donde las leyes de mayor jerarquía no pueden ser rebasadas o contradichas por las leyes de menor jerarquía y donde todas las leyes independientemente de su jerarquía se mezclan, fusionan y enlazan en el área del comercio exterior.

Siguiendo el orden que marca la jerarquía de las leyes en México de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , se iniciará la enunciación del marco jurídico del comercio exterior en México:

### **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El artículo 89, fracción I señala como facultad y obligación del Presidente de la República el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. La fracción X del mismo artículo lo faculta y obliga a dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, que someterá a la aprobación del Senado, quien de acuerdo al artículo 76, fracción I tiene como facultad exclusiva analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rinda al Congreso, además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Para la conducción de la política exterior deberá el Presidente, según el citado artículo 89, fracción X, observar los principios normativos de autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. La fracción XIII del mismo artículo, faculta y obliga al Presidente a habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas así como designar su ubicación.

El artículo 26 habla sobre la planeación democrática del Desarrollo Nacional cuyo sistema organizará el Estado imprimiendo solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Esta planeación se concretiza en el Plan

Nacional de Desarrollo al que se sujetan obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, incluyendo los concernientes al comercio exterior, y que se analizará más adelante.

El artículo 131 informa que 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 y aun prohibir el tránsito en el interior del país de toda clase de mercancía a fin de proteger la seguridad de la República. 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, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Lo anterior en virtud de que se considera que el Ejecutivo puede actuar con la inmediatez y flexibilidad que se requiere en las operaciones de comercio exterior, ya que si no se toman las medidas pertinentes, en cierto momento puede afectarse seriamente la economía nacional, bien mediante la escasez ficticia de determinado producto, con el incremento de precios que trae consigo, bien mediante importaciones excesivas que pueden deprimir e incluso destruir las actividades comerciales o industriales 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.

Por otra parte, el artículo 73 en su fracción XXIX-A, numeral 1º, establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, y en su fracción XXIX-H lo faculta para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía

y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento y los recursos contra sus resoluciones.

### **LEY DE PLANEACION Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

En observancia a lo dispuesto por el artículo 26 de la CPEUM, fue expedida la Ley de Planeación, que tiene entre otros objetivos establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para lo que se han expedido los Planes Nacionales de Desarrollo que norman la actuación de dichas dependencias.

Este plan contiene lineamientos relativos a diversas temáticas tales como soberanía, estado de derecho, seguridad pública, salud, procuración e impartición de justicia, desarrollo democrático, federalismo, desarrollo social, crecimiento económico, desarrollo urbano, ciencia y modernización tecnológica, modernización de transporte, del turismo, de la minería y desde luego del comercio exterior entre otros.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuya estrategia, objetivos y prioridades orientan las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal, establece la manera en que los diferentes sectores de la comunidad nacional deben desenvolverse para alcanzar la modernización del país.

Las líneas estratégicas que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone para lograr el ahorro interno, el empleo y la productividad, son a grandes rasgos hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, asignar el papel complementario al ahorro externo; establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica; promover el



uso eficiente de los recursos para el crecimiento; desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico; aplicar políticas sectoriales pertinentes.

De acuerdo con dicho plan, la política de comercio exterior se llevará a cabo considerando los siguientes objetivos:

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones a sus mercados; continuar el proceso de negociación de los tratados comerciales con los países centroamericanos, e intensificar las relaciones comerciales con el Mercosur, los países de la Cuenca del Pacífico y los de la Unión Europea.

- Alcanzar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México. Sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores, y combatir con mayor eficacia el contrabando.

- Procurar un tipo de cambio real estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, en los términos señalados antes para la conducción de la política cambiaria.

- Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas.

- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones.

- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.

- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de coinversión foránea en el país.

- Introducir una mayor competencia en aquellos sectores y actividades que han quedado hasta ahora aislados de la misma, y que afectan al desempeño del resto de la economía.

-Propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas, en el marco de reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países.

El artículo 22 de la Ley de Planeación, determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y en materia de comercio exterior existen el Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones; y el Programa de Política Industrial y Desregulación Económica.

### **LEY DE COMERCIO EXTERIOR**

Como se mencionó anteriormente el artículo 131 de la CPEUM faculta de manera privativa a la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pase de tránsito por el territorio nacional; y también es facultad del Congreso legislar en toda la República sobre comercio, materia que es de naturaleza jurídica federal, con arreglo al artículo 73, fracción X, de la propia Constitución. Así continúa diciendo el artículo 131 Constitucional, 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 tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Estos aspectos fueron recogidos en su momento por la Ley Reglamentaria al

artículo 131 Constitucional, o de Comercio Exterior, y además de las facultades conferidas en ella, la Ley de Comercio Exterior vigente (publicada el 27 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación), le adiciona al Ejecutivo las facultades de conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la SECOFI sin perjudicar las facultades correspondientes a otras Secretarías y la de coordinar a través, también, de la SECOFI la participación de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, y la de concertar acciones en la materia con el sector privado.

El Fundamento legal para entender las facultades que la Ley de Comercio Exterior le confiere a la SECOFI en su artículo 5º expresamente, lo encontramos en los artículos 2º, 14 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que facultan al Ejecutivo para delegar en las secretarías de Estado y éstas a su vez, en las dependencias subalternas.

La LOAPF, mencionada, asigna a la SECOFI la facultad del diseño de la política comercial y dentro de ésta, específicamente asigna a la Subsecretaría de Comercio Exterior la facultad de diseñar la política comercial externa del país y vigilar su ejecución.

El objetivo de la LCE es regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente nuestra economía con la internacional y contribuir así, a la elevación del bienestar de la población. La LCE es de aplicación en toda la República con apego a Tratados y Convenios Internacionales, vigente a partir del 28 de julio de 1993. Siendo el Código Fiscal de la Federación supletorio de la Ley en materia de procedimientos, con excepción a notificaciones y visitas de verificación.

La Ley señala claramente las facultades del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como la existencia de las Comisiones auxiliares, como lo son la Comisión de Comercio Exterior y La Comisión Mixta.

Sobre las atribuciones de la SECOFI se definen las relativas al despacho de las actividades normales de comercio exterior, entre las que se encuentran el establecimiento de medidas de regulación y de restricción no arancelarias y reglas de origen; el trámite y resolución de procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas; el asesoramiento a exportadores mexicanos implicados en investigaciones en el extranjero por prácticas desleales y salvaguardas; la promoción de exportaciones, y la conducción, sin afectar la competencia de otras dependencias del Ejecutivo, de las negociaciones comerciales internacionales.

Se establecerá, además, la Comisión de Comercio Exterior, en sustitución de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, como órgano de consulta obligatoria para la Administración Pública Federal en la materia y se elevará a rango de ley la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones.

Correspondiente a las reglas de origen establece las normas relativas y los criterios para la determinación de origen de un bien, así establece dos clasificaciones de origen: nacional y regional; la nacional para un país determinado y la regional para un bloque de países, por ejemplo: la Comunidad Económica Europea; el origen se determina conforme a las reglas de origen que dicte la SECOFI, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior y tomando en consideración los convenios o tratados en que México sea parte, bajo los siguientes criterios:

A) Cambio de clasificación arancelaria, o "salto arancelario", el cual se presenta cuando un producto determinado se integra a otro ya para su importación o exportación, sea definitiva o temporalmente, y a la entrada o salida de este último no pueda determinarse el porcentaje del producto integrado, entonces se deberá declarar

la fracción arancelaria del producto final exportado o importado.

B) Contenido nacional o regional, antes conocida como integración nacional y ahora regional, por los bloques económicos existentes.

C) De producción, fabricación o elaboración tomando en cuenta la operación o proceso productivo que le confiera el origen a las mercancías, lo cual es útil sobre todo para aquellos procesos de maquila hechos en el extranjero o en la franja fronteriza, primordialmente.

Referente a los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelaria del comercio exterior se definen los diferentes tipos de aranceles y sus modalidades. Asimismo, precisa los casos en los que se podrían establecer, con previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior, medidas de regulación y restricción no arancelaria, consistentes en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen y cuotas compensatorias definitivas entre otros.

Los aranceles son definidos como los impuestos al comercio exterior contenidos en el sistema armonizado, pudiendo ser de tres tipos ad-valorem (siempre en términos porcentuales), específicos (siempre en términos monetarios por unidad de medida) y mixtos (una combinación de ambos). A su vez, los subclasifica en tres modos: arancel-cupo, arancel estacional y los demás que el Ejecutivo Federal señale. Se pueden establecer aranceles distintos a los generales, contenidos en el sistema armonizado o la Ley Aduanera, sólo cuando así lo estipulen convenios o tratados internacionales en que México sea parte.

En materia de restricciones no arancelarias y medidas de regulación, la ley específica que serán permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, que es una situación novedosa dentro de las restricciones en ley; certificaciones, cuotas compensatorias y las demás adecuadas para los fines de regulación de la ley. Estas restricciones deberán indicarse por la fracción arancelaria correspondiente.

La Comisión de Comercio Exterior deberá, para implementar estas medidas de regulación o restricción no arancelaria, realizar una evaluación basada en un análisis económico (costo v.s. beneficio), tomando en consideración los factores de precios, empleo, competitividad de las cadenas productivas, ingresos del gobierno, ganancias del sector productivo, costo de la medida para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y nivel de competencia de los mercados.

La parte sustantiva de las prácticas desleales de comercio internacional, incluye definiciones sobre discriminación de precios y subvención, daño, amenaza de daño y la de la relación causal que debe existir entre la discriminación de precios o la subvención, por una parte, y el daño o la amenaza de daño, por la otra, para poder establecer cuotas compensatorias.

Para las medidas de salvaguarda, se fijan las reglas para determinar la imposición de estas medidas cuando existen importaciones masivas que causen o amenacen causar un daño serio a la producción nacional. Estas medidas podrán consistir en aranceles específicos, ad-valorem, permisos previos o cupos máximos, esto es, medidas arancelarias y no arancelarias. Se define el daño serio como el daño general significativo a la producción nacional o la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir ésta, o bien el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. La amenaza de daño, es el peligro inminente y claramente previsto de daño serio a la producción nacional, basada en hechos, no en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

El establecimiento de estas medidas se realizará a través de una investigación similar al de la definición de cuotas compensatorias, por oficio o por denuncia de parte y con arreglo al procedimiento administrativo mencionado y con base en la información del incremento de las importaciones del bien en cuestión en términos absolutos y

relativos, la penetración de las importaciones en el mercado interno, los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de capacidad instalada, utilidades, empleo, precios e inventarios, la capacidad de las empresas para generar capital y otros elementos de consideración necesaria para la SECOFI. Consideraciones que son en sí un avance en la claridad del procedimiento jurídico.

Las disposiciones comunes para los procedimientos en materia de prácticas desleales y medidas de salvaguarda, contienen normas relativas al inicio de la investigación, acceso a la información confidencial, celebración de audiencias públicas y alegatos, ofrecimiento de pruebas, visitas de verificación, notificaciones, y vigencia de las cuotas compensatorias y de las medidas de salvaguarda, entre otros.

En materia de promoción de exportaciones se tiene como objetivo incrementar la participación de los productos mexicanos en mercados internacionales, mediante diversos programas de promoción vinculados a la infraestructura, capacitación, coordinación, organización, financiamiento, administración fiscal y aduanera y modernización de mecanismos de comercio exterior; la SECOFI es la coordinadora y evaluadora en la tarea de la promoción de exportaciones; además se eleva a nivel de ley el Premio Nacional de Exportación para reconocer anualmente el esfuerzo de los exportadores nacionales y de las instituciones que apoyen la actividad exportadora.

También se establecen infracciones, sanciones y recursos de impugnación como el de revocación y se incorporan reglas que permiten aplicar los mecanismos de solución de controversias pactados en tratados o convenios internacionales suscritos por el gobierno mexicano. En el caso de infracciones, se definen los diferentes tipos de ilícitos administrativos, con sus respectivas sanciones pecuniarias.

## **LEY ADUANERA**

La ley Aduanera tiene a su cargo los procedimientos que deben observar las empresas o personas físicas que efectúen operaciones de comercio exterior, es decir, regula la importación o entrada y la exportación o salida de mercancías del país. Esta ley, las de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o dicha entrada o salida de mercancías.

Los obligados al cumplimiento de estas disposiciones serán quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, sean propietarios o poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenamiento, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos mencionados.

Son mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular. El despacho aduanero, que se realiza en los recintos fiscales por autoridad competente es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el mismo ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Este ordenamiento establece que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías debe realizarse por lugar autorizado, mediante el tráfico



marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal.

Por tanto, las aduanas se clasifican en: marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales.

La Ley Aduanera hace referencia a las contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior.

Los impuestos son el general a la importación, y el general a la exportación, conforme a la tarifa de las leyes respectivas. Determina además, cuando deben pagarse los impuestos, los hechos gravados, quienes son contribuyentes y responsables, la base gravable de los impuestos generales de importación y exportación, que se determinarán aplicando a la base gravable la cuota que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías.

La franja fronteriza se define como el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país y se menciona que la región fronteriza es la que determine el Ejecutivo Federal.

Establece las atribuciones del Ejecutivo Federal y autoridades fiscales en materia aduanera. El agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la propia ley, que señala los requisitos que debe cubrir para obtener su patente y para operar como tal, las obligaciones y derechos que tiene, las causas de suspensión, cancelación de la patente de agente aduanal y su extinción. También habla de los apoderados aduanales, y los dictaminadores aduaneros.

Determina infracciones y sanciones por incumplimiento a este ordenamiento. Sobre los recursos administrativos aplicables establece que contra las resoluciones

definitivas emitidas por autoridad aduanera procede el recurso de revocación establecido en Código Fiscal y el cual es optativo. En contra de las resoluciones que terminen con los procedimientos de suspensión y cancelación de patente aduanal o autorización de apoderado aduanal, procede el recurso de revocación que se sustanciará conforme al Código Fiscal.

### **LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION Y EXPORTACION**

Esta Ley, que también ha sido llamada de Tarifas, tiene como objetivo clasificar las mercancías y determinar el respectivo impuesto al comercio exterior.

En las tarifas hay dos partes fundamentales que son la nomenclatura y la columna impositiva correspondiente.

La nomenclatura es la clasificación de todas las mercancías transportables que de acuerdo a su composición o función deben ubicarse en un código de identificación universal, para aplicarles el impuesto ad-valorem que les corresponda al pasar las aduanas y poder circular legalmente en territorio nacional. Es un lenguaje lógico y sistemático aceptado internacionalmente que permite hacer fluir expeditamente los objetos materia del comercio internacional.(32)

La nomenclatura incorporada a las tarifas mexicanas se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que ha sido adoptado por 40 naciones y rige al 80% del intercambio mundial del producto.(33)

Lo que cambia el sistema armonizado es el número de fracciones, dado que es una evolución de la nomenclatura actual, detallándola en mayor grado, para lograr una mejor identificación de los productos para su manejo aduanero.

---

(32) Cfr. WITKER, Jorge; JARAMILLO, Gerardo. *Ibidem*, pág. 18.

(33) Cfr. MERCADO, H. Salvador. *Ibidem*, pág. 163.

Este sistema consta de 5019 subpartidas de seis dígitos, agrupados en 1241 partidas, 97 capítulos y 21 secciones, a partir de los cuales las legislaciones nacionales pueden desglosar fracciones, según las necesidades de su comercio exterior.

Los impuestos ad valorem son atributos fiscales que, por la ubicación de los productos en la nomenclatura, las aduanas cobran por la importación de productos extranjeros o nacionales que entran o salen del territorio aduanero mexicano. (34)

### **LEY DE INVERSION EXTRANJERA**

Como complemento de la actividad comercial internacional y considerando que de su operatividad depende una mayor intensidad en el flujo comercial de México, se incluye en este marco jurídico a la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

Dicha Ley tiene como objeto la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que contribuya al desarrollo nacional. La inversión extranjera y el comercio exterior son dos aspectos que van estrechamente ligados, ya que en la medida en que aquélla sea aprovechada y canalizada, éste tendrá un mayor auge y fortaleza.

Se entiende por inversión extranjera lo siguiente:

- a. La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;
- b. La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y
- c. La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados en la misma ley.

Se entenderá por inversionista extranjero a la persona física o moral de

---

(34) Cfr. WITKER, Jorge; JARAMILLO, Gerardo. Ibidem, pág. 18.

nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica.

La Ley de Inversión Extranjera determina las actividades económicas reservadas al Estado; las que tienen regulación específica con porcentajes específicos; las reservadas a mexicanos; las que requieren de resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en más del 49% en esas actividades y en sociedades; las no reguladas en la citada ley.

Hace referencia a la adquisición de bienes inmuebles y de los fideicomisos en zona restringida; a la constitución de sociedades con inversión extranjera; a la inversión de personas morales extranjeras; y a la inversión neutra, sea por medio de fideicomisos de inversión, o representada por series especiales de acciones, representada por instrumentos emitidos por las instituciones fiduciarias, la que está en sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa y la que realizan sociedades financieras internacionales para el desarrollo.

De acuerdo con esta ley existe la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que está integrada por los Secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo. Sus atribuciones versan sobre la dictaminación de la política en materia de inversión extranjera, diseño de mecanismos para promover la inversión en México, resolución sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, ser un órgano de consulta obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, establecimiento de criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales.

Sus criterios de evaluación serán el impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores; la contribución tecnológica; el cuidado del medio ambiente; en general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país, causar efectos positivos sobre la balanza de pagos, y en particular sobre el incremento de las exportaciones.

Existe el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras que se rige por su propio Reglamento y no tendrá carácter público, en el que se inscribirán las sociedades mexicanas en las que participe la inversión extranjera; las personas físicas o morales extranjeras que realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, y sucursales de inversionistas extranjeros establecidos en el país; y, los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles y de inversión nuesta por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera.

Sobre las sanciones, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tiene la facultad de revocar autorizaciones y declarar nulos los actos efectuados en contravención a las disposiciones de esta Ley, así como para imponer las sanciones pecuniarias que procedan. Se establecen varios supuestos que constituyen infracciones y se determina la sanción pecuniaria aplicable.

La inversión extranjera en el marco de la apertura económica, trae consigo la generación de divisas frescas que contemplan el ahorro nacional para proyectos de inversión; propicia la modernización tecnológica del país lo que eleva la productividad del capital y de la mano de obra nacional; genera empleo que, al ser productivo, es mejor remunerado; y, fortalece la plataforma del país.

Por otro lado la Ley establece reglas que permitan canalizar la inversión extranjera para que esta contribuya al desarrollo nacional, otorgando seguridad jurídica y contempla la apertura para la participación de la inversión extranjera, así como una importante desregulación y simplificación administrativa.

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El aspecto fiscal que incide directamente sobre la actividad del comercio exterior es un elemento que debe tomarse en cuenta al analizar, en forma integral, el marco jurídico aplicable a dicha actividad.

De acuerdo a esta ley, están obligadas al pago del impuesto al valor agregado las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, importen bienes o servicios, el cual se calcula aplicando la tasa del 15%. En la región fronteriza, tratándose de importación, se aplicará la tasa del 10% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región.

Se considera importación de bienes o de servicios:

- La introducción al país de bienes.
- La adquisición por personas residentes en el país de bienes intangibles enajenados por personas no residentes en él.
- El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes intangibles proporcionados por personas no residentes en el país.
- El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero.
- El aprovechamiento en territorio nacional de los servicios tales como transporte de personas o bienes, seguros, afianzamientos, reafianzamientos, asistencia técnica, transferencia de tecnología, mandato, la comisión, la mediación, la agencia, la representación, la correduría, la consignación y la distribución y otros, cuando se presten por no residentes en el país, con excepción del transporte internacional.

Para calcular el impuesto al valor agregado tratándose de importación de bienes

tangibles, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de este último gravamen y de los demás que se tengan que pagar con motivo de la importación, y ésta será la base del impuesto en importaciones.

Cuando un bien exportado temporalmente retorne al país habiéndosele agregado valor en el extranjero por reparación, aditamentos o por cualquier otro concepto que implique un valor adicional, se considerará importación de bienes o servicios, y deberá pagarse tomando ese valor adicional como base para los fines del impuesto general de importación, con las adiciones de la regla general para calcular el impuesto al valor agregado, mencionado en el párrafo anterior.

El pago por este concepto tendrá el carácter de provisional y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación; cuando se trata de bienes por los que no se esté obligado al pago del impuesto de importación, se pagará el IVA mediante declaración presentada ante la aduana correspondiente. No podrá retirarse mercancías de la aduana o recinto fiscal o fiscalizado, sin que previamente quede hecho el pago de este impuesto.

Cabe mencionar que están exentos del pago del IVA las importaciones que no lleguen a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo; las de equipajes y menajes de casa; así como las de bienes cuya enajenación en el país y las de servicios por cuya prestación en territorio nacional no den lugar al pago del IVA o se les aplique la tasa del 0%; las de bienes donados por residentes en el extranjero a la Federación, entidades federativas, municipios o a cualquier otra persona que mediante reglas de carácter general autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las obras de arte para exhibición pública; las obras de arte creadas en el extranjero por

mexicanos o residentes en territorio nacional, el oro, con un contenido mínimo de dicho material del 80%.

Sobre la exportación, las empresas residentes en el país calcularán el impuesto aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten.

Se considera exportación de bienes o servicios:

- La que tenga el carácter de definitiva, en términos de la legislación aduanera.
- La enajenación de bienes intangibles realizada por persona residente en el país a quien resida en el extranjero.
- El uso o goce temporal, en el extranjero, de bienes intangibles proporcionados por personas residentes en el país.
- El aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país, por concepto de asistencia técnica, servicios técnicos relacionados con ésta e informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas; operaciones de maquila para exportación en los términos de la legislación aduanera; publicidad; comisiones y mediaciones; seguros y reaseguros, así como afianzamientos y reafianzamientos; y operaciones de financiamiento.
- La transportación internacional de bienes prestada por residentes en el país y los servicios portuarios de carga, descarga, alijo, almacenaje, custodia, estiba y acarreo dentro de los puertos e instalaciones portuarias, siempre que se presten en maniobras para la exportación de mercancías.
- La enajenación de bienes importados temporalmente que hagan las empresas catalogadas como maquiladoras de exportación a otras empresas también catalogadas como maquiladores de exportación, siempre que dichos bienes no cambien de régimen aduanero.



## **LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS**

Esta ley señala que están obligadas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios, las personas físicas y las morales que realicen la importación de diversas mercancías como alcohol desnaturalizado, cerveza, bebidas alcohólicas, aguardiente, tabacos labrados, gasolinas, diesel, gas natural para combustión automotriz, entre otras. La ley señala un porcentaje específico para cada mercancía.

Para calcular el impuesto tratándose de importación de bienes, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de las contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo de la importación, a excepción del impuesto al valor agregado.

El pago de este impuesto tendrá el carácter de provisional, y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación.

## **CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION**

Este Código, tiene gran ingerencia en materia de comercio exterior, contiene el recurso administrativo de revocación y establece el procedimiento del juicio de nulidad, que proceden contra resoluciones o actos de las autoridades que actúan en el comercio exterior, además establece las reglas generales de aplicación a las leyes impositivas que afectan al comercio exterior, habla de la actualización de contribuciones o devoluciones a cargo del fisco federal, dicho monto se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, aplicando el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. El factor de actualización se obtiene dividiendo el INPC del mes anterior al más reciente del período entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho período. Las contribuciones no se actualizan por fracciones de mes.

De acuerdo con esto, se actualiza el monto de las multas establecidas en la Ley

Aduanera, el pago de impuestos al comercio exterior en general y para importaciones temporales de mercancías destinadas a la realización de actividades empresariales y para retornar al extranjero en el mismo estado. Además prevé la obligación de que en el transporte de mercancías de importación por territorio nacional se debe acompañarlas con la documentación necesaria para amparar sus efectos fiscales como, pedimento de importación; la nota de remisión; de envío; de embarque o despacho; además de la carta de porte; también señala los requisitos que deben contener los comprobantes.

### **LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION**

El objetivo de esta ley es adecuar la legislación nacional a las reglas de comercio mundial en lo que respecta a sistemas de medición y de normalización, principalmente ahora que nuestro país se ha incorporado al Sistema Multilateral de Comercio. Así, resulta necesario que los productos nacionales que concurren a los mercados internacionales cumplan determinadas especificaciones técnicas por lo que en algunos casos éstos deben cumplir obligatoriamente con la norma oficial mexicana, aplicando ésta también a sus similares de importación.

### **LEY FEDERAL DE DERECHOS**

Esta ley obliga al pago del Derecho de Trámite Aduanero por operaciones de importación o exportación según el caso, las cantidades son determinadas por la propia Ley, y se pagan utilizando un pedimento en los términos de la ley de la materia.

En las operaciones de depósito fiscal y en el tránsito de mercancías, el derecho se pagará al presentarse el pedimento definitivo y, en su caso, se pagará el impuesto general de importación.

En operaciones de exportación, se paga conjuntamente con el impuesto de exportación, si existe.

Cuando, por la operación aduanera, no se tenga que pagar el impuesto de importación, el derecho se determinará sobre el valor normal de las mercancías.

### **TRATADOS INTERNACIONALES**

En virtud del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales se incorporan al derecho interno nacional. Bajo este principio las normas del Acuerdo que establece a la Organización Mundial de Comercio (OMC), como las normas de dicho órgano serán adoptadas por la legislación mexicana en la práctica del comercio exterior.

Ser miembro de la OMC implica para quienes lo suscribieron, la aceptación automática de todos sus Acuerdos, así como de otros compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay.

Cabe mencionar que tienen el mismo tratamiento las normas contenidas en los Tratados de Libre Comercio que México celebre con otros países, como una consecuencia lógica, pues hay que recordar que la OMC tiene como uno de sus objetivos lograr la homogeneidad, la lógica y la coherencia de todas las normas internacionales de comercio exterior, así pues las recientes reformas que nuestra legislación ha tenido se deben básicamente al compromiso que tiene nuestro país de adecuar su legislación a las normas contenidas en los ordenamientos internacionales de la materia en cuestión.

#### **1.4. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE. (TLC)**

Todo Tratado de Libre Comercio (TLC) tiene por finalidad el establecimiento de una zona de "libre comercio", es decir, de un espacio económico ampliado o mercado, que permita incrementar los flujos comerciales. El TLC es un instrumento jurídico que consagra el vínculo asociativo entre las partes, tendientes a conseguir la integración económica.

Una zona de libre comercio es una forma de integración económica en la que por definición circulan libremente bienes, servicios y capitales.

A partir de 1990 se planteó la idea de que México y Estados Unidos adoptaran un tratado de libre comercio. En febrero de 1991 se adhirió Canadá y en junio empezaron las negociaciones trilaterales con la participación de representantes de intereses privados en lo que se llamó "el cuarto de al lado" o bien el Consejo Asesor para el Tratado de Libre Comercio, este Consejo se incorporaba por representantes de los sectores productivos agropecuario, laboral, empresarial y académico.

El 12 de agosto de 1992, el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Jaime Serra, el Ministro de Industria, Ciencia y Tecnología y Comercio Internacional de Canadá, Michael Wilson, y la Representante Comercial de Estados Unidos, Carla Hills, concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Concluidas las negociaciones, a partir de agosto de 1992 se inició el proceso político de difusión y sensibilización, y en seguida se cubrieron las formalidades constitucionales de cada país.

El Tratado tiene como objetivo eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios y a las inversiones, fortalecer la protección de los derechos de propiedad intelectual; con la eliminación gradual de las trabas existentes creará un mercado masivo abierto; contendrá normas concernientes a la protección ambiental y la promoción del desarrollo contenido; promoverá condiciones

para una competencia justa, incrementará las oportunidades de inversión, establecerá procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

Los miembros lograrán estos objetivos mediante el cumplimiento de los principios y reglas del Tratado, como son: el Trato Nacional, Trato de Nación más Favorecida y Transparencia en los Procedimientos.

El TLC, por su naturaleza jurídica, constituye un tratado internacional ya que se ajusta a los supuestos previstos en las definiciones que recoge la doctrina y, en lo que toca a México, reúne los requisitos que establece la legislación para los instrumentos de su género.

Además, este instrumento reúne las características que les atribuye a los tratados internacionales la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, de la que México y Canadá son signatarios, cuyo artículo 2º, inciso a) define al tratado como "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular."

Los acuerdos entre Estados norman sustancialmente sus relaciones y en su caso las de sus nacionales constituyendo fuente de consulta y aplicación obligadas.

La doctrina sostiene que el Tratado es un "acuerdo celebrado entre dos o más sujetos del derecho internacional con objeto de crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos. En la actualidad es la fuente más usual de creación de derechos y obligaciones internacionales..."(35)

---

(35) VALDEZ, Raúl y LOAEZA T., Enrique. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, Derecho Diplomático y Tratados; Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, número 6; México, 1976; pág. 82.

El Derecho Internacional Público contemporáneo, se puede decir que es de origen consensual, sus disposiciones se integran a través del consentimiento de los Estados expresado en diversos instrumentos, especialmente mediante tratados, aunque también destacan las determinaciones que se adoptan en el seno de los organismos multilaterales.

Por su naturaleza, el TLC es un instrumento jurídico de carácter obligatorio para quienes lo suscribieron y de índole internacional puesto que vincula a tres Estados. Fue celebrado con apego a los mecanismos constitucionales de cada parte y ratificado por los respectivos órganos legislativos.

Una vez ratificado opera el principio jurídico que se expresa en la locución latina *pacta sunt servanda*, es decir, que las obligaciones deben acatarse y los tratados que las contienen cumplirse en los términos en los que fueron pactados.

De acuerdo al artículo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, un tratado consiste en "el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos (derechos y obligaciones de carácter internacional)."

Los capítulos se refieren a su objeto principal, definiciones y en ciertos casos a consultas, comités asesores y procedimientos. Los anexos, apéndices y excepciones específicas deben considerarse necesariamente para la comprensión y aplicación del articulado; el preámbulo y los dos primeros capítulos correspondientes a objetivos y definiciones generales sirven para efectos de interpretación e incluye, la regulación de su ámbito de aplicación.

Sobre la interpretación en caso de conflicto, establece su propia jerarquía manifestando que prevalecerán las disposiciones del Tratado sobre las de otros convenios, aunque existen excepciones a esta regla general, como es el caso de las disposiciones en materia comercial de algunos convenios ambientales que prevalecerán sobre el TLC, de acuerdo con el requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TLC.

El preámbulo señala que se concertó en el marco de los derechos y las obligaciones vigentes contraídos por las partes bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), así como en otros instrumentos jurídicos multilaterales y bilaterales de cooperación. Cada país ratificó sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT y otros convenios internacionales. Esta declaración consagra el propósito de los contratantes de conformarse a los principios y reglas del GATT.

La intención es crear un mercado amplio en el que circulen libremente mercancías, servicios y capitales para responder adecuadamente a los fenómenos de globalización, internacionalización y especialización de la producción.

El TLC contiene cuatro tipos de reglas diferentes: aquellas que se proponen abrir el comercio, las destinadas a regular los servicios, las relativas a la inversión y las que se refieren a los mecanismos de solución para las controversias comerciales.

Sobre las REGLAS DE ORIGEN, el TLC prevé la eliminación de todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean originarios de México, Canadá y Estados Unidos, en el transcurso de un período de transición, y para determinar cuáles bienes son susceptibles de recibir trato arancelario preferencial son necesarias reglas de origen.

Las disposiciones sobre reglas de origen están diseñadas para asegurar que

las ventajas del TLC se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países; establecer reglas claras y obtener resultados previsibles; y reducir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen actividades comerciales en el marco del Tratado. Debe permitirse cierto contenido extrarregional en los procesos productivos, con objeto de incrementar la competitividad de la región frente al resto del mundo.

Sobre ADMINISTRACION ADUANERA, para asegurar que sólo se otorgue trato arancelario preferencial a los bienes que cumplan con las reglas de origen, y que los importadores, exportadores y productores de los miembros obtengan certidumbre y simplificación administrativa, el TLC incluye disposiciones en materia aduanera que establecen: reglamentos que aseguran la aplicación, administración e interpretación congruente con las reglas de origen; un certificado de origen uniforme, así como requisitos de certificación y procedimientos a seguir por los importadores y exportadores que reclamen trato arancelario preferencial, requisitos comunes para la contabilidad; reglas para importadores y exportadores como para las autoridades aduaneras, sobre la verificación del origen de bienes; resoluciones previas sobre el origen de los bienes emitidas por la autoridad aduanera del país al que vayan a importarse, con objeto de eliminar incertidumbre y disminuir trámites innecesarios; la eliminación de los derechos de trámite aduanero a las importaciones de bienes susceptibles de trato preferencial, en julio de 1999; el establecimiento de mecanismos para verificar el origen certificado por el exportador y evitar, así abusos que desvirtuarían el propósito del Tratado y mecanismos de cooperación aduanera para asegurar la interpretación y aplicación uniforme de las reglas de origen; intercambiar información estadística y crear un esquema de consultas y solución de diferencias con plazos específicos para la pronta solución en torno a reglas de origen.



Se establecen mecanismos institucionales, especialmente los destinados a la solución de controversias que son los paneles, en los cuales se advierte cierta "supranacionalidad", es decir, la posibilidad de que estas instituciones comunitarias impongan sus determinaciones a los órganos jurisdiccionales internos de los países miembros.

Por lo que respecta a COMERCIO DE BIENES, el TLC incorpora el principio fundamental de trato nacional del GATT. Los bienes importados a un país miembro del TLC, de otro de ellos, no serán objeto de discriminación. Este compromiso se extiende también a las disposiciones provinciales y estatales.

Otorga al comercio de bienes de cada una de las partes el Trato Nacional y tasas arancelarias de nación más favorecida. Las tasas arancelarias de nación más favorecida se aplican a bienes determinados, se precisan para que alcancen la tasa más baja acordada por cualquiera de las Partes en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, o bien una interior que las Partes pudieran acordar y con la finalidad de llegar hasta el trato libre de impuestos.

En el Capítulo de ACCESO A MERCADOS se establecen los plazos y condiciones para la eliminación de los aranceles a la importación, los impuestos a la exportación, los derechos aduaneros, así como la suspensión de los permisos previos y de las restricciones cuantitativas al comercio; los plazos de desgravación se dividieron en cuatro categorías: inmediato, a mediano plazo (5 años), y largo plazo (10 años) y un período extra largo para productos considerados como "sensibles". Se convino en eliminar los impuestos por concepto de "derechos de trámite aduanero" para los productos originarios de la región.

Los países se reservan el derecho de adoptar las medidas necesarias para proteger la salud y la seguridad del consumidor y el medio ambiente, así como aquéllas

para garantizar la seguridad nacional.

Los tres países convinieron en eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones, como son las cuotas y los permisos previos.

Sobre los impuestos a la exportación el Tratado prohíbe gravar los bienes para la exportación, con excepción de un número limitado de bienes mexicanos de consumo básico que se anexan en un listado. Sobre admisión temporal de bienes, se permitirá la entrada temporal, libre de arancel, al equipo profesional, muestras comerciales y material publicitario.

Se permite la exportación de bienes para efectuar reparaciones o modificaciones en uno de los países miembros, y estos productos pueden reingresar libres de impuestos.

La sección de TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR, contiene reglas especiales para el comercio de fibras, hilos, textiles y prendas de vestir en el mercado de América del Norte. Las disposiciones del Tratado prevalecerán sobre las del Acuerdo Multifibras y otros convenios internacionales sobre comercio de productos textiles de los cuales los países contratantes del TLC sean miembros.

En el SECTOR AUTOMOTRIZ, el TLC eliminará barreras al comercio de automóviles, camiones, autobuses y autopartes regionales dentro del área de libre comercio, y eliminará restricciones a la inversión en el sector durante un período de diez años.

Sobre ENERGIA Y PETROQUIMICA BASICA, se establecen los derechos y obligaciones de los tres países en relación con el petróleo crudo, gas, productos refinados, petroquímicos básicos, carbón, electricidad y energía nuclear.

En AGRICULTURA, para los productos agropecuarios establece acuerdos

bilaterales separados entre Canadá y México y México y Estados Unidos y reconoce la existencia y tratamiento especial de productos calificados entre los que incluye maíz, frijol, jugo de naranja y azúcar.

Sobre MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS, establece preceptos para el desarrollo, adopción y ejecución de medidas sanitarias y fitosanitarias, es decir, aquellas que se adopten para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, de los riesgos que surjan de enfermedades o plagas de animales o vegetales, o de aditivos o sustancias contaminantes en alimentos. Tiene como fin impedir el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias como restricciones disfrazadas al comercio, salvaguardando el derecho de cada país para adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias para la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal.

La sección de NORMAS TECNICAS, se refiere a las medidas de normalización, o normas oficiales, a las reglamentaciones técnicas del gobierno y a los procesos utilizados para determinar si estas medidas se cumplen. Reconoce el papel fundamental que las medidas desempeñan en la promoción de la seguridad y en la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente y de los consumidores. Los tres países convinieron en no utilizar estas medidas como obstáculos al comercio y por tanto colaborar para mejorar y hacerlas compatibles en la zona de libre comercio.

La sección de MEDIDAS DE EMERGENCIA establece reglas y procedimientos conforme a los cuales los países miembros del TLC podrán adoptar medidas de salvaguarda para brindar alivio temporal a las industrias afectadas negativamente por incrementos súbitos y sustanciales en las importaciones.

Una salvaguarda bilateral transitoria se aplica a medidas de emergencia que se adopten ante incrementos súbitos y sustanciales de importaciones que resulten de reducciones arancelarias derivadas del Tratado.

Una salvaguarda global es la que se adopta frente a incrementos súbitos en las importaciones provenientes de todos los países.

El alivio sólo podrá ser establecido por un lapso limitado, y exige al país que las adopte, que otorgue una compensación al país contra cuyos bienes se aplica la medida. Si los países no logran llegar a un acuerdo sobre el monto de la compensación, el país exportador podrá adoptar una medida con efectos equivalentes para compensar el efecto comercial de la medida de emergencia.

REVISION DE ASUNTOS EN MATERIA DE ANTIDUMPING Y CUOTAS COMPENSATORIAS. En el Tratado se establece un mecanismo para que tribunales arbitrales independientes, de integración binacional, revisen las resoluciones definitivas en materia de antidumping y cuotas compensatorias que hayan dictado las autoridades competentes de los países signatarios del TLC. Cada país parte llevará a cabo las reformas legales necesarias para asegurar la revisión efectiva por parte de estos tribunales arbitrales. En esta sección se disponen procedimientos para la revisión por tribunales arbitrales de futuras reformas a la legislación en materia de antidumping y cuotas compensatorias de cada país. También se establece un procedimiento de impugnación extraordinaria que resolverá sobre las afirmaciones de que algunas acciones pudieron haber afectado las decisiones de un tribunal arbitral y el proceso de revisión llevado a cabo por el mismo. Finalmente, se crea un mecanismo de salvaguarda, diseñado para solucionar aquellas situaciones en que la aplicación de la legislación interna menoscaba el funcionamiento del proceso arbitral.

Sobre COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO, el Tratado abre, sobre una base no discriminatoria, una parte significativa del mercado de compras del sector público de cada uno de los países miembros, para los proveedores de los otros países, para bienes, servicios y obra pública.

El COMERCIO TRANSFRONTERIZO. Las disposiciones establecen los derechos y obligaciones para facilitar el comercio transfronterizo de servicios entre los tres países.

Para el TRANSPORTE TERRESTRE, establece un calendario para la remoción de barreras a la prestación de servicios de transporte terrestre entre México, Canadá y Estados Unidos, y para el establecimiento de normas técnicas y de seguridad compatibles sobre transporte terrestre.

El TLC prevé un aumento gradual de la competencia en el servicio transfronterizo a fin de proporcionar igualdad de oportunidades en el mercado de transporte terrestre de América del Norte. Las disposiciones acordadas tienen el objetivo de garantizar que las industrias de transporte terrestre de los tres países alcancen mayor competitividad, sin quedar en desventaja durante el periodo de transición hacia el libre comercio.

En materia de TELECOMUNICACIONES, el Tratado dispone que las redes públicas de telecomunicaciones y los servicios de telecomunicaciones estarán disponibles, en términos y condiciones razonables y no discriminatorias, para empresas e individuos que las utilicen en la realización de sus actividades. El uso de las redes públicas incluye la prestación de servicios mejorados o de valor agregado, y las comunicaciones internas de las corporaciones.

La operación y establecimiento de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones no forman parte del Tratado.

En INVERSIONES, elimina barreras importantes a la inversión, otorga garantías básicas a los inversionistas de los tres países y establece un mecanismo para la

solución de controversias que pudieran surgir entre tales inversionistas y un país del TLC, que incluye la renuncia, por parte del inversionista, a la protección diplomática de su gobierno. Hace mención específica sobre los sectores reservados por la Constitución Mexicana al Estado y a los mexicanos.

El trato No Discriminatorio, implica el compromiso de que a los extranjeros que deseen invertir en un país no se les exigirán mayores requisitos que a los nacionales en lo que se refiere a la constitución, adquisición, administración o venta de una empresa. Todo ello, siempre y cuando no se trate de una empresa cuyas actividades se encuentren explícitamente restringidas a los extranjeros, por las disposiciones constitucionales en la materia.

Mediante la cláusula de la Nación más Favorecida se busca que cualquier ventaja ofrecida a los inversionistas de un país, sea o no miembro del Tratado, se haga automáticamente extensiva a los inversionistas de los países miembros. Las disposiciones se aplican a los estados o provincias, en los países en los que, además del gobierno central, las autoridades político-administrativas de los estados o provincias tienen facultades para regular la entrada de inversionistas extranjeros, el Gobierno Federal o Nacional debe asegurar que se otorgue a los inversionistas el mismo tratamiento que a los originarios de ese estado o provincia.

Ningún país podrá reducir el nivel de sus normas ambientales con objeto de atraer capitales. Los gobiernos podrán expropiar las inversiones realizadas en su territorio por causa de utilidad pública, de manera no discriminatoria. El pago por la indemnización corresponderá al valor de mercado del bien expropiado.

Los países se reservan el derecho a imponer medidas especiales para el mantenimiento de la seguridad nacional. Se estableció un plazo de dos años para enumerar las disposiciones existentes en los estados y provincias que sean incompatibles con el Tratado. Se establece un mecanismo de monitoreo por parte del

gobierno mexicano para vigilar las compras de compañías nacionales por parte de inversionistas extranjeros.

Sobre POLITICA EN MATERIA DE COMPETENCIA, MONOPOLIOS Y EMPRESAS DEL ESTADO, el Tratado incluye disposiciones sobre prácticas comerciales no competitivas, privadas y públicas, en reconocimiento a que estas disposiciones contribuirán a lograr los objetivos del TLC. Este capítulo establece las facultades del Estado para crear o establecer monopolios o empresas del Estado; el acuerdo de que los monopolios o empresas del Estado no actúen en forma discriminatoria en lo que se refiere a la compra y venta de bienes o servicios de empresas de las otras partes; los monopolios y empresas del Estado no deberán utilizar su posición para llevar a cabo prácticas contrarias a la competencia.

En materia de SERVICIOS FINANCIEROS, el Tratado establece un enfoque integral sustentado en principios sobre las disposiciones gubernamentales que regulan la prestación de servicios financieros. Los preceptos de esta sección se aplican a las medidas que afectan la prestación de servicios por instituciones financieras de banca, seguros, valores y otros servicios financieros. Adicionalmente, cada país define sus compromisos específicos de liberalización, los periodos de transición para apegarse a los principios acordados y algunas reservas a dichos principios son los siguientes:

- El Principio de Trato Nacional, que garantiza un trato no discriminatorio a los prestadores de servicios financieros de los tres países.
- El Principio de Reserva Cautelar, que permite a los países establecer reglas que garanticen el sano funcionamiento de sus sistemas financieros nacionales y la protección de los intereses del público.
- El Principio de Trato de Nación más Favorecida, que exigirá a las partes hacer extensivas todas las concesiones que otorguen a cualquier otro país.
- El Principio de Liberación Progresiva, que lleva a un proceso gradual hacia

un sistema financiero regional abierto.

- El Principio de Reserva Nacional, que excluye del Tratado la política monetaria y cambiaria de un país; las actividades que realiza de manera exclusiva la banca de desarrollo; las que forman parte del sistema de seguridad social y las realizadas con recursos del gobierno, a menos que estas actividades se realicen por intermediarios financieros en competencia.

El Capítulo ENTRADA TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS, en virtud de la relación económica preferencial entre los países miembros del TLC especifica los compromisos que, sobre bases recíprocas, asumieron los tres países para agilizar la entrada temporal de las personas de negocios que sean nacionales de México, Canadá y Estados Unidos. Establece facilitar la entrada temporal a las personas consideradas en este Capítulo, siempre y cuando cumplan con los requisitos relativos a salud, seguridad pública y seguridad nacional; negar la autorización de entrada a una persona de negocios cuando ésta pueda afectar adversamente la solución de una controversia laboral o el empleo de cualquier persona que intervenga en la controversia; las categorías de personal incluidas en estas disposiciones son visitantes de negocios, inversionistas, profesionistas y personal transferido por una compañía.

Cabe aclarar que no se establece un mercado común con libre movimiento de personas. Cada uno de los países conserva el derecho de velar por la protección del empleo permanente de su fuerza de trabajo, así como el de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente, y el de proteger la seguridad en sus respectivas fronteras.

En la Parte de PROPIEDAD INTELECTUAL se establecen las obligaciones relativas a la propiedad intelectual, las cuales se fundamentan en el trabajo realizado por el GATT y los convenios internacionales más importantes sobre la materia. Cada



país protegerá adecuada y efectivamente los derechos de propiedad intelectual con base en el principio de trato nacional, y asegurará el cumplimiento efectivo de estos derechos, tanto a nivel nacional como en las fronteras.

Las disposiciones del texto respetan los compromisos contraídos con la comunidad internacional: la Convención de Ginebra relativa a los fonogramas; la Convención de Berna relativa a las obras artísticas y literarias; la Convención de París para la protección de la propiedad industrial, y la Convención para la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas.

Se establecen los compromisos sobre la protección de derechos de autor, incluyendo los fonogramas, patentes, señales de satélite, marcas comerciales, circuitos integrados (semiconductores), secretos industriales, indicaciones geográficas, denominación de origen, diseños industriales, ejecución y derechos de los obtentores de vegetales.

La parte sobre DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS E INSTITUCIONALES establece dos instituciones responsables de la aplicación del Tratado, que conforman la infraestructura administrativa: La Comisión de Comercio del Tratado de Libre Comercio de América del norte y el Secretariado del mismo. Busca asegurar su administración conjunta así como la prevención y solución de controversias derivadas de la interpretación y aplicación del TLC.

La Comisión tendrá como objeto supervisar la instrumentación del Tratado, vigilar su desarrollo, resolver controversias que surjan respecto a su interpretación y aplicación y atender cualquier asunto que pueda afectar su operación.

El Secretariado brindará apoyo técnico y secretarial a la Comisión, a las instancias arbitrales encargadas de resolver controversias y a los grupos de trabajo previstos en el Tratado. El Secretariado contará con secciones en cada uno de los países miembros.

Se establecen como procedimientos para la solución de controversias la consulta, la mediación y los procedimientos arbitrales. El mecanismo de consulta será una instancia ágil, no onerosa y rápida que evitará confrontaciones costosas.

Los asuntos contenciosos se someterán al arbitraje de una instancia constituida por cinco personas, que serán escogidas de listas preestablecidas. Estas listas incluirán a treinta árbitros, de los cuales cada país escogerá a diez y todos serán nombrados por consenso para un periodo de tres años, con posibilidades de ser reelectos.

En caso de conflicto entre dos países, cada uno de ellos escogerá dos árbitros. El quinto será nombrado por consenso. Si éste no se logra, se decidirá por azar, pero el país que haya sido designado para nombrar el quinto árbitro no podrá escoger a un nacional suyo.

Sobre la PUBLICACION, NOTIFICACION Y ADMINISTRACION DE LEYES, dispone el compromiso de las partes para informar, en la medida de lo posible, con toda oportunidad de las medidas jurídicas que pudieran afectar lo convenido en el Tratado; el compromiso de las partes para establecer centros de información; el compromiso para que, dentro de los procedimientos judiciales establecidos por cada país, se facilite a quien lo solicite la revisión de medidas administrativas relacionadas con el Tratado.

Estas reglas están diseñadas para asegurar que las leyes, reglamentaciones y otras medidas que afecten a comerciantes e inversionistas sean accesibles y se administren por funcionarios de los tres países con imparcialidad y de conformidad con los principios de legalidad. Los tres países dispondrán conforme a su derecho, la revisión administrativa o judicial independiente con relación a asuntos contemplados por el Tratado.

El Capítulo de EXCEPCIONES incluye disposiciones que aseguran que el

Tratado no restrinja la capacidad de un país para proteger sus intereses nacionales, en materia de Seguridad Nacional, de Tributación, Balanza de Pagos, Divulgación de Información.

Las excepciones generales permiten a un país contratante adoptar medidas que afecten al comercio y que en otras circunstancias serían incompatibles con sus obligaciones, cuando lo haga para proteger intereses tales como la moral pública, la seguridad, la vida y salud humana, animal y vegetal, o los tesoros nacionales o para conservar recursos naturales o para la ejecución de medidas en contra de prácticas engañosas o comportamientos contrarios a la competencia. Sin embargo, tales medidas no deberán resultar en discriminación arbitraria o en restricciones disfrazadas sobre el comercio entre los países del TLC.

Las excepciones de seguridad nacional, expresan que ninguna disposición del Tratado obliga a que las Partes adopten medidas que consideren contrarias a su seguridad, como son las relativas al comercio de armamento o las adoptadas en tiempo de guerra o de otras emergencias.

Sobre medidas tributarias, dispone en general, que los asuntos tributarios se regirán por los acuerdos de doble tributación celebrados entre los países miembros.

Las disposiciones del Tratado no impiden que alguna de las Partes adopte medidas que restrinjan las operaciones internacionales o los pagos y transferencias, cuando se enfrenten dificultades serias en la balanza de pagos, sólo en circunstancias limitadas y de acuerdo con las reglas del Fondo Monetario Internacional.

Ninguna disposición del Tratado obliga a una Parte a proporcionar o dar acceso a información cuya divulgación pudiera entenderse como incumplimiento de las leyes.

En las DISPOSICIONES FINALES se establece la entrada en vigor del Tratado, señalando el 1º de enero de 1994 para ese efecto, una vez concluidos los

procedimientos internos de aprobación. Sobre la adhesión, se previó la posibilidad de que otros países, o grupos de países, puedan incorporarse a la zona de libre comercio, con el consentimiento de los países miembros, de conformidad con los términos y condiciones que éstos establezcan y una vez que hayan concluido los procesos internos de aprobación en cada uno de ellos.

Sobre las reformas y denuncia, las partes podrán denunciar el Tratado o bien retirarse de la zona de libre comercio siempre y cuando lo notifiquen con seis meses de anticipación por escrito. Sin embargo, el Tratado permanecerá en vigor para las otras Partes. Para que sea posible introducir reformas al Tratado esta sección contiene disposiciones que marcan los procedimientos internos de aprobación.

Así, el TLC establece la zona de libre comercio de América del Norte de inmediato (1° de enero de 1994), aunque lo hace gradualmente respecto de ciertos sectores que son la minoría, como el agrícola. Como consecuencia de su celebración casi la totalidad de flujo comercial quedará libre de barreras. Este instrumento es congruente con las disposiciones del GATT de 1994 y queda abierto a cualquier país que quiera entrar, con la condición de que asuma los compromisos pactados por sus fundadores.

La creación de la zona de libre comercio resulta compatible con las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994 ya que cubre prácticamente la totalidad de los intercambios comerciales que realizan los tres países y no sólo una parte "substantial", como exige dicho precepto, además de que, no impone barreras adicionales para el comercio extrarregional. Según el punto 11 del Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, "los constituyentes de zonas de libre comercio informarán periódicamente al Consejo del Comercio de

Mercancías, según lo previsto por las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 en sus instrucciones al Consejo del GATT de 1947 con respecto a los informes sobre acuerdos regionales (IBDD 18S/42), sobre el funcionamiento del acuerdo correspondiente. Deberán comunicarse, en el momento en que se produzcan, todas las modificaciones y/o acontecimientos importantes que afecten a los acuerdos."

Sobre solución de diferencias el punto doce establece que "podrá recurrirse a las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a cualesquiera cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones del artículo XXIV referente a uniones aduaneras, zonas de libre comercio o acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio."

Por otra parte cabe mencionar que las disposiciones del TLC respetan el orden constitucional de sus miembros, e inclusive las partes lo expresaron así en la versión final del texto.

Así en la legislación mexicana, el Tratado, para ser ley, debe estar de acuerdo con la Constitución General, ajustarse a sus mandatos, es decir se establece la supremacía del orden jurídico interno sobre el internacional; ser celebrado por el Presidente de la República y contar con aprobación del Senado.

Es facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo de la Unión, según el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la aprobación, como en todos sus actos, los Senadores deben guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen de acuerdo al artículo 128 de la misma.

## CAPITULO 2. LAS CUOTAS COMPENSATORIAS

### 2.1. CONCEPTO

Para establecer un concepto de las cuotas compensatorias es necesario mencionar que son las llamadas prácticas desleales de comercio internacional las que dan lugar a la imposición de los derechos compensatorios, derechos "antidumping" o bien cuotas compensatorias. Estas figuras se aplicarán cuando las personas físicas o morales introduzcan a un país mercancías en condiciones calificadas de prácticas desleales de comercio internacional, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Esas prácticas desleales son: el "dumping", que en nuestra legislación se denomina discriminación de precios, y las subvenciones.

*DERECHOS COMPENSATORIOS, DERECHOS "ANTIDUMPING" Y CUOTAS COMPENSATORIAS*, parecieran términos análogos, sin embargo cabe aclarar lo siguiente:

El Artículo VI del GATT habla sobre el establecimiento del Derecho "Antidumping" y del Derecho Compensatorio, se refiere al primero como la percepción que toda parte contratante del mencionado acuerdo, puede establecer a fin de contrarrestar o impedir el "dumping", esto significa que podrá establecer el cobro de esa percepción sobre mercancías, cuando un importador nacional o extranjero introduzca éstas al territorio de una parte contratante en condiciones de discriminación de precios, es decir, venta a precios reducidos como resultado de una práctica comercial realizada por una empresa privada, y que por ello se dañe o se amenace con dañar a la producción nacional.

El mismo artículo define al Derecho Compensatorio, como un derecho especial percibido para contrarrestar o neutralizar cualquier prima o subvención otorgada,

directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto. Cabe señalar que las subvenciones o subsidios, a diferencia del "dumping" son ayudas que proporcionan los gobiernos, y no las empresas privadas, a sus productos de exportación, a fin de lograr que la exportación de esas mercancías se hagan a precios más bajos o deprimidos y que al introducirlas a otro país dañan o amenazan de daño a los productores de dicho país, mismo que impone y percibe un derecho compensatorio que, como el mismo vocablo lo indica, compensa o contrarresta el beneficio que se hubiere traducido en una práctica desleal de comercio.

Para la mayoría de los países, los derechos compensatorios son una medida internacionalmente aceptada para contrarrestar el efecto dañino, que las importaciones subvencionadas hayan causado, causen o puedan causar a la producción nacional de mercancías similares. Los derechos compensatorios se imponen por una cantidad igual y no mayor a la subvención neta, como es el caso de Estados Unidos, o al monto de la subvención, como sucede en Canadá. Los Derechos "Antidumping" tienen el mismo objetivo, pero éstos se aplican para contrarrestar al "dumping", y son impuestos por una cantidad igual y no mayor al margen de éste.(36)

En México, se creó la figura jurídica de la cuota compensatoria, que es una sobretasa arancelaria y es una figura netamente mexicana de regulación y restricción no arancelaria a la exportación e importación de mercancías, y que la LCE define como aquella que se aplica a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención, en su país de origen y sólo se aplicarán cuando sea necesario impedir la concurrencia o concurso en el mercado interno, de

---

(36)Cfr. SERRANO Migallón, Fernando (Coordinador) Estudios Jurídicos en Memoria de Jorge Barrera Graf. " LAS PRACTICAS DESLEALES EN ESTADOS UNIDOS, CANADA Y MEXICO." Jorge Witker. Edit. Porrúa, S.A.; México, 1993; pág. 333.

estas mercancías que se encuentren en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. (37)

La LCE utiliza los vocablos "discriminación de precios", para referirse a lo que internacionalmente se conoce como "dumping".

El Artículo 63 de la misma Ley señala que "las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3º del Código Fiscal de la Federación" (a), en contraposición al anterior precepto que clasificaba a dichas cuotas como impuestos al comercio exterior.

La cuota compensatoria se aplica tanto, para contrarrestar el "dumping" o discriminación de precios, como para contrarrestar la subvención, y al igual que los derechos compensatorios y derechos "antidumping", puede ser provisional o definitiva.

Las cuotas no son por sí mismas una práctica desleal sino que tienen por objeto, mediante la imposición de un cargo adicional a la importación de bienes introducidos a un país en condiciones de discriminación de precios, o subsidios, rectificar la competencia desleal que dichas importaciones representen para el fabricante local de productos similares o idénticos.

## **2.2. PRACTICA DESLEAL DE COMERCIO.**

### **2.2.1. "Dumping". Discriminación de precios.**

En el comercio internacional se han identificado prácticas que afectan el buen funcionamiento de los mercados, y que la mayoría de los países condenan por ser nocivas para el sano desarrollo de los flujos comerciales. A tales conductas se les

---

(37) Cfr. LCE Arts. 3º, fracción III; 16, fracción V; y 17.

(a) Se entiende por aprovechamientos, los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.



conoce con el nombre de "prácticas desleales de comercio", éstas comprenden un conjunto de comportamientos y estrategias mercantiles, privados y públicos, que se realizan para deformar a los mercados y que tienen por objeto dar una competitividad artificial a los productos y servicios en mercados externos que dañan y perjudican a los productores de bienes idénticos o similares.(b)

Los dos casos principales son el "dumping" o discriminación de precios y los subsidios que un país otorga a sus exportadores.

De acuerdo con la LCE se consideran prácticas desleales de comercio internacional, la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o que son objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Quienes importen mercancías en condiciones de prácticas desleales deberán pagar una cuota compensatoria bajo los lineamientos de la Ley .(38)

De esta definición se desprenden los siguientes elementos:

- a) Discriminación de precios.
- b) Subvenciones.
- c) Origen de las Mercancías. País de origen o procedencia.
- d) Daño.
- e) Amenaza de daño.
- f) Producción nacional.

---

(b) Son mercancías idénticas los productos que son iguales en todos sus aspectos al producto objeto de la investigación realizada para determinar si existe una práctica desleal de comercio internacional; y son mercancías similares, los productos que, aunque no son iguales en todos los aspectos, cuentan con características y composición semejantes, que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los productos que se comparan.

(38) LCE Art. 28.

El vocablo "dumping" proviene del idioma inglés y su traducción literal al español es: volcar, sortear, descargar o desplazar escombros; venta en el extranjero a precios reducidos.(39) El "dumping" o la discriminación de precios, es una práctica comercial que realizan las empresas privadas. Se considera que un producto es objeto de "dumping", es decir que se importa o introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación (c) al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador, es decir que sea menor del que tengan las mismas mercancías en el país de origen o de procedencia; es condenable o ilícita cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una rama de la producción nacional, haciendo imposible la sana competencia dentro del mercado.(40)

Esta discriminación de precios, debe ir aparejada al aumento significativo de las importaciones, en el país afectado, que bajo un nexo de causalidad dañan, o amenazan de daño a los productores nacionales de mercancías idénticas o similares.

La LCE señala que la importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su "valor normal"(41), el cual es en principio, el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destina al mercado interno del país de origen en el curso de

---

(39) URRUTIA Raola, Manuel. Diccionario de Negocios, Edit. Limusa, México, 1991. pág. 80

(c) Sobre el precio de exportación, la LCE determina que cuando éste no se pueda obtener o, cuando la SECOFI estime que el precio de exportación no sea comparable con el valor normal, dicho precio podrá calcularse tomando como base el precio al que los productos importados se revendan por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional.

(40) Cfr. GATT 1994. Art. VI, párrafo1; Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, OMC, Arts. 2.1. y 2.2.

(41) Cfr. LCE. Art. 30.

operaciones comerciales normales. Sin embargo, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, porque el producto no sea objeto de tales ventas en el curso de operaciones normales en el mercado interno del país exportador, o tales ventas no permitan una comparación válida (d) debido a una situación especial del mercado o del bajo volumen de las ventas en el mercado interno del país exportador, se considerarán, para fijar el valor normal, en orden sucesivo, las nociones de "precio comparable" (e) o de "valor reconstruido" (f), que introduce la ley. (42)

Por operaciones comerciales normales, deben entenderse las operaciones comerciales que reflejen las condiciones de mercado, es decir, que la libre oferta y demanda no esté influida por la vinculación entre compradores y vendedores en el país de origen, y que tales operaciones se hayan realizado habitualmente, o bien dentro de un período representativo, entre compradores y vendedores independientes.

Al calcular el valor normal:

a) Se excluirán las ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país que reflejen pérdidas sostenidas. (g)

b) Si las operaciones en el país de origen o de exportación a un tercer país que

---

(d) Se considera que las ventas no permiten una comparación válida cuando no sean representativas o cuando sus precios no estén determinados en el curso de operaciones comerciales normales. Como regla general los precios son representativos cuando contabilicen por lo menos el quince por ciento del volumen total de ventas de la mercancía objeto de práctica desleal de comercio internacional.

(e) Se trata de el precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país, el cual podrá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo.

(f) Valor reconstruido será el del país de origen, que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable.

(42) Cfr. LCE, Arts. 30 y 31.

(g) Las pérdidas sostenidas son las transacciones cuyos precios no permitan cubrir los costos de producción y los gastos generales incurridos en el curso de operaciones comerciales normales en un período razonable, el cual puede ser más amplio que el período de la investigación realizada por SECOFI para determinar la existencia de discriminación de precios.

generen utilidades no son representativas por ser insuficientes, el valor normal deberá establecerse conforme al valor reconstruido.(43)

c) Cuando se trate de importaciones originarias de un país con economía centralmente planificada (h), el valor normal será el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado, que pueda ser considerado como sustituto del primero, para efectos de la investigación que determina la existencia de discriminación de precios y que ejecuta la SECOFI. (44)

d) Si la mercancía es exportada a México desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de las mercancías idénticas o similares existentes en país de procedencia (país intermediario). Pero, si la mercancía en cuestión sólo transita en dicho país, y no se produce o no existe un precio comparable en el país de exportación, entonces el valor normal se determinará tomando como base el precio establecido en el mercado del país de origen.(45)

El precio de exportación y el valor normal podrán ser comparables con los ajustes que realice la SECOFI. Al hacer dichos ajustes esta dependencia del Ejecutivo Federal deberán considerar los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas. Si una de las partes interesadas, en la investigación que para determinar la discriminación de precios, solicita que se tome en consideración un determinado ajuste, deberá aportar la prueba

---

(43) Cfr. LCE, Art. 32.

(h) Economías centralmente planificadas, son aquellas en que la mayoría de las empresas son total o parcialmente, propiedad del Estado, y donde los criterios de operación de las empresas sobre precios, producción, programas de inversión y niveles de empleo, entre otros, son controlados directamente por el gobierno.

(44) Cfr. LCE, Art. 33.

(45) Cfr. LCE, Art. 34.

que corresponda a dicho ajuste.(46)

El margen de discriminación de precios de la mercancía objeto de esta práctica desleal de comercio internacional, es la diferencia existente entre el valor normal y el precio de exportación, de esa mercancía, relativa a este último precio.(47)

### **2.2.2. Subvenciones.**

Las subvenciones o subsidios son prácticas ejercidas por los gobiernos de los Estados, a través de las cuales otorgan apoyos o ayudas de tipo fiscal, financiero, cambiario o crediticio, entre otros, a sus productos de exportación. Éstos que pueden venderse en los mercados externos a precios más bajos o deprimidos, y dichas ventas pueden perjudicar, dañar o amenazar de un daño futuro a los productores del extranjero de bienes idénticos o similares.(48)

Si un país otorga subsidios es de suponerse que los precios a los que se exportan sus productos no reflejan los verdaderos costos de producción y, por tanto, existe el riesgo de que se dañe a los productores de bienes similares con una competencia desleal.

Internacionalmente y en términos generales el derecho compensatorio, que se puede aplicar para contrarrestar esta práctica no debe exceder el monto estimado de la prima o de la subvención que se sepa haya sido concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto en el país de origen o de exportación, incluyendo cualquier subvención especial concedida para el transporte de un producto determinado.(49)

---

(46) Cfr. LCE. Art. 36.

(47) Cfr. LCE. Art. 38.

(48) Cfr. SERRANO Migallón, *ibidem*, pág. 327.

(49) Cfr. GATT. Art. VI, párrafo 3.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, de la OMC considera que existe subvención cuando los gobiernos del país exportador o sus organismos públicos realicen las siguientes prácticas y con ello se otorgue un beneficio:

a) Contribuciones financieras dentro de su territorio, que impliquen una transferencia directa de fondos, como es el caso de las donaciones, préstamos y aportaciones de capital, o bien efectúen posibles transferencias directas de fondos o de pasivos, como por ejemplo las garantías de préstamos.

b) Condonen o no recauden ingresos públicos que en otro caso percibirían, como por ejemplo, incentivos tipo bonificaciones fiscales;

c) Proporcione bienes o servicios, que no sean de infraestructura general, o compre bienes.

d) Realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos a), b) y c) anteriores, que normalmente incumbirían al gobierno, o bien que le ordene las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos;

e) Proteja o sostenga de alguna forma, los ingresos o los precios, y que tengan directa o indirectamente como efecto el aumentar las exportaciones de un determinado producto o reducir las importaciones de este producto en su territorio.(50)

En nuestra legislación el monto de la subvención será el que SECOFI determine con motivo del beneficio recibido y susceptible de ajustarse mediante las deducciones que la parte interesada solicite y justifique.

La LCE define a la "subvención" como el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos o sus entidades, directa o indirectamente,

---

(50)Cfr. ASMC, OMC, parte I, Art. 1.

a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva a nivel internacional, con la salvedad de las prácticas internacionalmente aceptadas.

De manera práctica, los beneficios pueden tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase. La SECOFI emite y publica en el DOF una lista enunciativa de subvenciones a la exportación de carácter no limitativo.

Para la fijación de cuotas compensatorias deberá probarse el daño o la amenaza de daño a la producción nacional y al calcular el monto de la subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México, deberá reducirse el total de los impuestos de exportación, derechos o cualquier otro gravamen a que se haya sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención. (51)

### **2.2.3. Origen de las Mercancías. País de origen o procedencia.**

El origen se identifica con el lugar, país o región, siendo un elemento trascendente para ubicar los bienes en una zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común.

El concepto de procedencia alude al país o territorio en que se verifica el último transporte y no tiene relevancia para la determinación del impuesto aduanero, sino sólo para establecer las medidas sanitarias o fitosanitarias.

Identificar el origen de las mercancías significa precisar, al momento del despacho, si los bienes están afectos a un régimen preferencial en orden al lugar de su fabricación, producción o composición. Esto es con el fin de determinar si las

---

(51) Cfr. LCE, Arts. 37 y 38.

mercancías de importación están sujetas a un trato preferencial y para ello se requiere identificar el país de origen. Así, por los bienes fabricados o producidos en Canadá, Estados Unidos o Chile, por ejemplo, con los cuales México tiene celebrados tratados internacionales; o por los fabricados en los países miembros de la Organización Mundial de Comercio, se pagarán menores impuestos que por los originarios de otros países, como podría ser China.

Al momento del despacho en la aduana, se debe presentar junto con el pedimento, el documento con base en el cual se determina la procedencia y el origen de las mercancías, a fin de aplicarles las preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas regulatorias y restricciones no arancelarias.

Para efecto de poder aplicar las cuotas compensatorias es necesario, como se ha dicho, determinar el origen de una mercancía, que puede ser "nacional", si se considera un solo país, o "regional", que implica considerar a más de un país.

El certificado de origen es un documento oficial mediante el cual el exportador de un producto "certifica" o comprueba que tal producto es "originario" de una determinada región geográfica, y por lo tanto es elegible para gozar de preferencias arancelarias (exención o reducción de impuestos), que se hayan negociado en un tratado comercial internacional, con base en reglas que le confieren al producto porcentajes de contenido nacional o regional, según el caso; o bien para determinar el país de origen y las disposiciones para la certificación en materia de cuotas compensatorias.

Esta determinación y certificación del país de origen se hará de acuerdo a las reglas de origen que son un conjunto de disposiciones que implican métodos para



medir el porcentaje que un determinado producto posee de contenido regional o nacional y que establece y publica en el DOF la SECOFI, o bien se hará de acuerdo a las reglas establecidas en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, cuando así se determine.(52)

Los diferentes criterios bajo los cuales se pueden establecer las reglas de origen, son los siguientes:

a) Cambio de clasificación arancelaria. Se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado a que se refiera la regla. Este método, que se conoce también como salto arancelario, implica que la exportación de un producto, con preferencia, se efectúe bajo una fracción arancelaria diferente a las fracciones conforme a las cuales se importaron los insumos a la región.

b) Contenido nacional o regional. Se debe indicar el método del cálculo y el porcentaje correspondiente y cuando el valor de los insumos regionales y el costo directo de procesamiento en la región del bien sea superior a un porcentaje predeterminado del valor, la mercancía se considera originaria de la región.

c) De producción, fabricación o elaboración. Se debe especificar con precisión la operación o proceso productivo por el que se confiere u otorga origen a la mercancía, dando lugar a una modificación sustancial de los insumos y materiales, e insumos extrarregionales. Se aplica describiendo producto por producto, así como los procesos productivos que acreditan su origen.(53)

En la práctica, aunque no lo menciona la ley, existe otro criterio para determinar las reglas de origen y que es el de transformación sustancial. Conforme a este criterio,

---

(52) Cfr. LCE. Art. 9.

(53) Cfr. LCE. Art. 10.

se da la transformación sustancial cuando una mercancía adquiere, dentro de un proceso de producción, circunstancias diferentes respecto de los materiales empleados para su elaboración.

Así, según las reglas de origen publicadas por la SECOFI, a las mercancías importadas se les llamarán bienes y se determinará "país de origen" de éstos, a aquel en donde el bien sea obtenido o producido en su totalidad; aquel en donde el bien sea producido exclusivamente a partir de materiales nacionales; o aquel en donde cada uno de los materiales extranjeros incorporados en ese bien cumpla con el cambio de clasificación arancelaria aplicable, satisfaciendo todos los requisitos aplicables.

Cuando el país de origen no pueda ser determinado de esta forma, se determinará de conformidad con las siguientes opciones en el orden que se establecen y por eliminación:

A. El país de origen del bien será el país o países de origen del material o materiales que le den el carácter esencial al bien, excepto en el caso de un bien que sea descrito específicamente como un juego o conjunto según la nomenclatura de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación o un bien cuya clasificación arancelaria sea la de un juego o conjunto o un bien compuesto. Para determinar el carácter esencial de un bien, podrán determinarse varios factores como la naturaleza del material o componente, el volumen, la cantidad, el peso, el valor, la función desempeñada por un material constitutivo con relación a la utilización del bien u otros factores relevantes.

B. El país de origen del bien será, el país o países de origen de todos los materiales que componen dicho bien. Esta forma incluye al bien que sea descrito específicamente como un juego o conjunto según la nomenclatura de la Tarifa de la

Ley del Impuesto General de Importación o un bien cuya clasificación arancelaria sea la de un juego o conjunto o un bien compuesto.

C. El país de origen de un bien para el cual no exista una regla específica de país de origen, lo será aquel en el que el bien sufra la última transformación sustancial que amerite una reclasificación arancelaria. (54)

Si se trata de bienes elegibles para recibir trato arancelario preferencial conforme a las reglas establecidas en un Tratado de Libre Comercio del que México forme parte, en el que no se hubieren determinado reglas de marcado de país de origen, cuando no pueda precisarse que el país de origen lo sea uno solo, Parte de ese tratado, se considerará como tal el último país Parte de ese tratado, en el cual la mercancía sufrió un proceso de producción distinto al procesamiento menor, siempre que se hubiere llenado y firmado un certificado de origen válido para el bien en cuestión, de conformidad con lo dispuesto en ese tratado.

Si llega a determinarse que un bien procesado fuera de México es un bien originario de éste, esa determinación no se tomará en cuenta y el país de origen será el último en donde el bien tuvo un proceso de producción distinto al procesamiento menor.

El país de origen de las mercancías para efectos de cuotas compensatorias, se determinará de acuerdo con las reglas del país de origen que en el certificado de origen se enuncien. El importador de mercancías idénticas o similares a aquéllas que están sancionadas con cuota compensatoria provisional o definitiva, deberá comprobar que el origen de las mismas es distinto del país que exporta en condiciones de prácticas desleales y así no pagar las cuotas respectivas.

---

(54) Cfr. Reglas de Origen, DOF del 31 de mayo de 1994; arts. primero y tercero.

Cuando se importa una mercancía que está sujeta al cumplimiento de reglas de origen, el importador tiene la obligación de comprobar su origen en el tiempo y forma que determina la ley y es la SHCP a quien corresponde vigilar y verificar el cumplimiento de dichas reglas.(55)

Para determinar cuáles bienes son susceptibles de recibir el trato arancelario preferencial establecido en el TLCAN, son necesarias las reglas de origen. Las disposiciones sobre dichas reglas contenidas en el TLCAN están creadas para asegurar que las ventajas del TLC se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte, establecer reglas que sean claras y eliminar en lo posible los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que comercian en el marco del TLCAN.

De acuerdo con estas reglas, los bienes se considerarán originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en los países de América del Norte. Los bienes que contengan materiales que no provengan de la zona, también se considerarán originarios, siempre que los materiales ajenos a la región sean transformados en cualquier país socio del TLCAN.

La transformación deberá ser suficiente para modificar su clasificación arancelaria conforme a las disposiciones del TLCAN. En algunos casos, además de satisfacer el requisito de clasificación arancelaria, los bienes deberán tener un porcentaje específico de contenido regional.

El TLCAN contiene una disposición que permite considerar los bienes como originarios, cuando el bien terminado se designe específicamente en la misma subpartida arancelaria que sus componentes y cumpla con el requisito de contenido regional.

---

(55) Cfr. LCE, Art. 11.

Para calcular el porcentaje específico de contenido regional podrá utilizarse el método de valor de transacción que se basa en el precio pagado o pagadero por un bien, lo que evita recurrir a sistemas contables complejos; o bien, por el método de costo neto, que sustrae del costo total del bien los costos por regalías, promoción de ventas, empaque y embarque.

Existe en el TLCAN una "cláusula de minimis", que evita que los bienes pierdan la posibilidad de recibir trato preferencial por el sólo hecho de contener cantidades muy bajas de materiales no originarios de la región.

Según esta cláusula un bien que en otras circunstancias no cumpliría con una regla de origen específica, se considerará originario de la región, cuando el valor de los insumos o materiales ajenos a ésta no exceda el 7 % del valor del producto final o bien, el precio o costo total del bien.

#### **2.2.4. Daño.**

El daño es 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 bien es el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.(56)

Los aspectos que toma en cuenta la SECOFI para determinar si una importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales o que son objeto de éstas, causan daño a la producción nacional son los siguientes:

i) El volumen de la importación de dichas mercancías, con objeto de determinar si ha habido un aumento considerable de esas importaciones en comparación con la producción o el consumo interno del país.

---

(56) Cfr. LCE, Art. 39.

ii) El efecto que causa o que pueda causar la importación de dichas mercancías, sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado interno. Debe considerarse si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio realmente inferior al de los productos idénticos o similares, o bien si tales importaciones tienen como efecto la baja de los precios de manera anormal o impide en la misma medida el alza razonable que en otro caso se hubiera producido.

iii) El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que tengan que ver con la condición del sector productivo correspondiente.

Entre otros factores se encuentran: la disminución apreciada y potencial en el volumen de producción, las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada, los factores que repercuten en los precios internos, y los efectos negativos apreciados y potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, la capacidad de reunir capital, la inversión o el crecimiento de la producción.(57)

#### **2.2.5. Amenaza de daño.**

Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no sólo en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.(58)

Los aspectos que toma en cuenta la SECOFI para determinar si una importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales o de mercancías que son

---

(57) Cfr. LCE. Art. 41, fracciones I, II y III.

(58) Cfr. LCE. Art. 39.

objeto de éstas, amenaza de daño a la producción nacional son el incremento de las importaciones, en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de las mencionadas importaciones en un futuro inmediato; la evidente capacidad del exportador o el aumento inminente y sustancial de dicha capacidad que indique la probabilidad fundada de un aumento importante de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano, tomando en cuenta para esta valoración la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones.

Debe considerarse también, si las importaciones se realizan a precios tales que en lo futuro repercutirán en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban o bien, que tengan como efecto probable el aumento de la demanda de nuevas importaciones; las existencias del producto en cuestión y cuando sea propio, la rentabilidad esperada de inversiones factibles. (59)

La determinación de la existencia de la amenaza de daño tiene un objeto de carácter preventivo, y consiste en que la SECOFI cuente con los elementos suficientes para concluir y estimar si las nuevas importaciones en condiciones desleales, serán inminentes y que de no aplicarse cuotas compensatorias se produciría un daño a la producción nacional.

Un mercado puede calificarse de aislado dentro del territorio nacional, sólo si los productores de ese mercado venden una parte significativa de su producción en dicho mercado y si la demanda no está cubierta en grado sustancial por productores situados en otro lugar del territorio. En tal caso, puede considerarse que existe daño o amenaza de daño, si existe una concentración de importaciones en condiciones de prácticas

---

(59) Cfr. LCE, Art. 42.

desleales en ese mercado que afecte negativamente a una parte significativa de dicha producción.(60)

Existen supuestos que habrán de considerarse en el análisis del daño o de la amenaza de daño, como son el conflicto de intereses, que se suscita cuando los productores solicitantes están vinculados a los exportadores o a los importadores, o son ellos mismos importadores del producto objeto de prácticas desleales; la acumulación, que se aplicaría para determinar si las importaciones provenientes de dos o más países están causando, conjuntamente, daño o amenazan causar daño a la producción nacional; y, el supuesto de daño o amenaza de daño regional, que consiste en la concentración de productos importados en condiciones desleales en una región del mercado nacional que afecte a una parte significativa de la producción de esa región.

#### **2.2.6. Producción nacional.**

La expresión "producción nacional" significa abarcar cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Pero, hay dos modalidades:

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

b) Cuando exista un vínculo entre la totalidad de los productores y los exportadores o importadores, o bien sean ellos mismos importadores del producto

---

(60) Cfr. LCE. Art. 44.



investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida, que desarrollen la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción, que corresponda al producto terminado.(61)

Para determinar si existe vinculación entre productores y exportadores o entre productores e importadores se toman en cuenta diversos supuestos como son los siguientes:

1. Que uno de ellos ocupe cargos de dirección o responsabilidad en una empresa del otro.

2. Que estén legalmente reconocidos como asociados en negocios.

3. Que tengan una relación de patrón y trabajador.

4. Que uno de ellos tenga directa o indirectamente la propiedad, el control o la posesión del cinco por ciento o más de las acciones, partes sociales, aportaciones o títulos en circulación y con derecho a voto en ambos;

5. Que uno de ellos controle directa o indirectamente al otro.

6. Que ambos estén controlados directa o indirectamente por una tercera persona; o que juntos controlen directa o indirectamente a una tercera persona. Una persona controla a otra cuando la primera esté jurídica u operativamente en una posición de limitar o dirigir a la segunda

8. Que sean de la misma familia. (62)

---

(61) Cfr. LCE, Art. 40.

(62) Cfr. RLCE Art. 61.

## 2.3. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES. DETERMINACION DE CUOTAS COMPENSATORIAS.

Para determinar la existencia, grado y efectos de las prácticas desleales de comercio internacional, la existencia del daño o la amenaza de daño a la producción nacional, la relación causal entre estos últimos y las prácticas desleales, y finalmente para la fijación de las cuotas compensatorias que procedan, la SECOFI, que es la autoridad competente, deberá tramitar y resolver una investigación que conforme al procedimiento administrativo establecido en la LCE y su Reglamento, se inicia de oficio o a solicitud de parte, integrándose un expediente administrativo, según al cual se expedirán las resoluciones administrativas que resulten. (63) Tratándose de una solicitud a petición de parte, pueden presentarla las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquéllas que se importen o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales, que sean representativos de la producción nacional o que sean organizaciones legalmente constituidas, como lo son: las cámaras, asociaciones, confederaciones, consejos o cualquiera otra agrupación de productores constituida conforme a las leyes mexicanas, y que tengan por objeto la representación de los intereses de las personas físicas o morales dedicadas a la producción de las mercancías idénticas o similares implicadas. La solicitud se presentará por escrito y manifestando a la autoridad bajo protesta de decir verdad los argumentos con que fundamentan la necesidad de aplicar una cuota compensatoria. (64)

---

(63) Cfr. LCE. Arts. 5, fracción VII; 29 y 49.

(64) Cfr. LCE Art. 50; RLCE, Art. 136

La solicitud debe presentarse junto con el formulario que la SECOFI expida y que contendrá los datos necesarios para desarrollar el procedimiento de investigación. Los datos son entre otros:

- Autoridad administrativa competente ante la cual se promueve;
- El nombre o razón social y el domicilio del promovente o bien de su representante legal, quien se acreditará debidamente con los documentos que adjuntará a la solicitud y formulario. Si el promovente pertenece a alguna organización, debe indicar quiénes son los miembros, cuántos son y anexar los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional.

- Descripción de la actividad a la que se dedica principalmente el promovente, el volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación y la descripción de la participación del promovente en volumen y valor, en la producción nacional;

- La solicitud debe fundarse y motivarse, por lo que debe contener la mención de los fundamentos legales en que se sustente la manifestación de los hechos y datos. Estos hechos deberán narrarse brevemente con claridad y precisión, y serán aquellos de los cuales se desprenda la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional, además, debe acompañarse de las pruebas razonablemente disponibles en los que se funde su petición.

- Sobre la mercancía importada o que pretenda importarse, ésta debe describirse incluyendo las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la de producción nacional y los demás datos que la individualicen, especificar el volumen y valor que se importó o pretenda importarse con base a la unidad de medida correspondiente, y determinar su clasificación arancelaria

conforme a TIGI;

- El nombre o razón social y domicilio de quienes realizaron la importación o de quienes pretenden realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o realizará en una o varias operaciones;

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

- La indicación del margen de discriminación, es decir la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso, el monto de la subvención o bien, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación. En el caso de subvenciones, además debe aportarse la información y los hechos relacionados con esta práctica desleal, determinando la autoridad u órgano gubernamental extranjero involucrado, la forma de pago o transferencias efectuadas o por efectuar y el monto de la subvención para el productor o exportador extranjero de la mercancía;

- Los elementos probatorios de la relación causal entre la importación presente o futura y el daño o amenaza de daño, es decir aquellos elementos que permitan apreciar que, debido a la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate, se causa o amenaza causar daño a la producción nacional;

- Cuando sea el caso, debe hacerse la descripción de las peticiones sobre otras medidas de regulación o restricción comercial relacionadas con la mercancía objeto de la solicitud.

Además de estos datos, las solicitudes deben consignar la firma autógrafa del interesado o de quien actúe en su nombre o representación.

La solicitud y documentos anexos deberán presentarse en original y tantas copias como importadores, exportadores y, en su caso, gobiernos extranjeros listen en su solicitud. También debe incluirse una versión pública de dicha solicitud y sus documentos anexos contenida en los medios magnéticos que indique la SECOFI.

Cabe mencionar que el procedimiento de investigación no será un obstáculo para que se realice el despacho ante la aduana correspondiente de las mercancías involucradas en la investigación. (65)

Serán parte interesada en el procedimiento, los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de la investigación, las personas morales extranjeras que tengan un interés directo y aquéllas que tengan el carácter de parte interesada en los tratados o convenios comerciales internacionales.(66)

Las partes, deberán enviar a las otras partes interesadas que aparezcan en la lista de envío proporcionada por la SECOFI, las copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento de investigación, excepto la información que se considere confidencial.

El envío de la información debe ser simultáneo a la presentación de ésta ante la autoridad, por lo que el solicitante al momento de entregar la documentación, deberá adjuntar una constancia del envío y el acuse de recibo correspondiente en el que conste el nombre del remitente y la fecha de recepción, de acuerdo con los formatos expedidos por la SECOFI.

Esta obligación de las partes no exime a la autoridad investigadora de notificar y dar a las partes interesadas la información, documentos o medios de prueba

---

(65) Cfr. RLCE, Art. 75.

(66) Cfr. LCE, Art. 51.

que obren en el expediente administrativo cuando lo soliciten. (67)

A partir de la presentación de la solicitud, la SECOFI en un plazo de 30 días deberá resolver en alguno de los siguientes sentidos, y en todo caso publicará la resolución que corresponda en el DOF:

a) Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, mediante la publicación de la resolución en el DOF.

b) Requerir al solicitante más elementos de prueba o datos, para que en un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención, los proporcione. Este requerimiento puede obedecer a que la solicitud sea oscura o irregular, caso en el cual la SECOFI deberá, por una sola vez prevenir al solicitante para que aclare, corrija o complete su solicitud, ésta se le devolverá indicándole en forma concreta sus defectos.

Si el solicitante cumple el requerimiento a satisfacción de la SECOFI, en un plazo de 20 días esta autoridad procederá a aceptar la solicitud y declarará el inicio de la investigación, con la debida publicación de la resolución. Si no cumple en tiempo y forma con dicho requerimiento, la autoridad tendrá por abandonada la solicitud, la desechará y notificará personalmente al solicitante.

c) Desechar la solicitud, por incumplimiento de los requisitos que establece el reglamento. La SECOFI notificará personalmente al solicitante esta resolución. (68)

Cabe aclarar que, para que la autoridad considere que se pretende importar una mercancía, es necesario acreditar fehacientemente que se haya acordado su traslado o envío al territorio nacional, y en este caso la SECOFI podrá, cuando el interesado cumpla con los requisitos y formalidades legales, declarar el inicio de la investigación.

---

(67) Cfr. LCE. Art. 56; RLCE. Art. 140.

(68) Cfr. LCE. Art. 52; RLCE. Art. 78.

Debe examinar y evaluar antes de la declaración, los instrumentos jurídicos que se aporten por el interesado, quedando exceptuados de evaluación para el caso las ofertas, las cotizaciones o pedidos que no vinculen obligatoriamente a los signatarios; y deberá además, cerciorarse de que la operación u operaciones de importación efectivamente serán realizadas. (69)

Cuando la autoridad resuelve aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación mediante la correspondiente publicación, a partir del día siguiente a aquel en que se haga dicha publicación de inicio en el DOF, sucede lo siguiente dentro del procedimiento de investigación:

A.- Las partes interesadas de que tenga conocimiento la SECOFI, serán notificadas y podrán ser requeridas para que presenten los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes la autoridad, mediante formularios que la misma establezca. Pueden ser requeridos por la SECOFI los productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate, así como los agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatarios de los importadores, o cualquier otra persona que estime conveniente la autoridad.

También, las partes interesadas tendrán la oportunidad de comparecer para manifestar lo que a su derecho convenga, serán notificadas por la SECOFI y junto con la notificación se les enviará una copia de la solicitud presentada, de los anexos que no contengan información confidencial y cuando se trate de una investigación de oficio se les harán llegar los documentos correspondientes, además, en esta misma notificación se les comunicará sobre la realización de una audiencia pública en la cual podrán comparecer y presentar los argumentos en defensa de sus intereses, pudiendo en este momento interrogar a las otras partes interesadas. Las audiencias se llevarán a cabo

---

(69)Cfr. RLCE. Art. 79.

después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final.

La mencionada notificación se hará a partir del día siguiente a aquél en que se publique la resolución de inicio de la investigación en el DOF, y las partes tendrán un plazo de 30 días a partir de la mencionada publicación para formular su defensa y presentar la información requerida por la autoridad; transcurridos los 30 días, la SECOFI permitirá a los solicitantes o a sus coadyuvantes que presenten sus contrargumentaciones o réplicas dentro de los ocho días siguientes . Si las partes interesadas, requeridas para que aporten información, no cumplen con dicho requerimiento, la SECOFI emitirá su resolución con base en la información de que disponga. Esta notificación y en general todas las notificaciones a que haya lugar en el procedimiento se harán a la parte interesada o a su representante en su domicilio, de forma personal, a través de correo certificado con acuse de recibo, o por cualquier medio directo como el de mensajería especializada o electrónico, y surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas.

Para que la presentación de sus argumentos sea posible, la SECOFI permitirá a las partes interesadas el acceso a la información que obre en el expediente administrativo a fin de que la examinen. Tratándose de información confidencial tendrán acceso a ella, sin que puedan utilizarla para beneficio personal ni difundirla, los representantes legales acreditados de las partes interesadas, con excepción de la información comercial reservada cuando su divulgación pudiera causar un daño sustancial e irreversible al propietario de esa información, y de la información gubernamental confidencial. (70)

Las partes, pueden ofrecer toda clase de pruebas, documentos públicos y

---

(70) Cfr. LCE. Arts. 53, 54, 55, 80, 81 y 84; RLCE. Art.164.



privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o verificación administrativa, las pruebas testimoniales, las presunciones y cualquier otro medio de prueba, excepto la de confesión de las autoridades o aquellas que se consideren contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres, o bien cualquier otro medio de prueba prohibido por la Ley. Los acuerdos de la SECOFI por los que se admita alguna prueba no serán recurribles en el curso del procedimiento. Posterior a este periodo de ofrecimiento de pruebas, que comprenderá desde el día siguiente de la publicación en el DOF del inicio de la investigación en cuestión hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública mencionada con anterioridad, la autoridad abrirá un periodo de alegatos para que las partes expongan por escrito sus conclusiones sobre el fondo o los incidentes sucedidos en el curso del procedimiento, observándose las reglas de confidencialidad. (71)

Sólo durante el periodo de pruebas las partes pueden presentar la información, pruebas y datos en defensa de sus intereses, sin embargo, la SECOFI puede acordar fuera del periodo probatorio la práctica, repetición o ampliación de las pruebas o diligencias probatorias cuando lo estime necesario, y proporcione el mejor conocimiento de la verdad sobre los hechos investigados.(72)

**B.-** Correrá un plazo de 130 días dentro del cual la SECOFI deberá dictar la RESOLUCION PRELIMINAR en uno de los siguientes sentidos:

a) Si han transcurrido por lo menos 45 días después de la mencionada publicación de la resolución de inicio de investigación en el DOF, podrá determinar una cuota compensatoria provisional con el previo cumplimiento de las formalidades del mismo procedimiento.

---

(71) Cfr. LCE Art. 82; RLCE Arts. 162, 163 y 172.

(72) Cfr. RLCE Art. 171.

La SHCP realizará el cobro de las cuotas compensatorias provisionales y podrá aceptar las garantías que se constituyan conforme al CFF. Los importadores o sus consignatarios estarán obligados a calcular en el pedimento de importación los montos de la cuota compensatoria provisional, y a pagarla, junto con los impuestos al comercio exterior, sin perjuicio de que la primera sea garantizada.

b) Puede no imponer una cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa.

c) Dar por concluida la investigación administrativa si no existen pruebas suficientes de la existencia de una práctica desleal de comercio internacional, del daño o amenaza de daño o de la relación causal entre uno y otro.

En todo caso la resolución preliminar deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el DOF. A partir de esta publicación la SECOFI otorgará un plazo de 30 días para que las partes presenten las argumentaciones y pruebas complementarias que consideren. (73)

Dentro del plazo de 5 días contados a partir de la publicación en el DOF de la resolución preliminar, la SECOFI celebrará reuniones de información técnica con las partes interesadas que lo soliciten, para explicar la metodología que se empleó en la determinación de los márgenes de discriminación de precios y los cálculos de las subvenciones, el daño o amenaza de daño y los argumentos de causalidad. Los interesados tendrán derecho a obtener las hojas de cálculo y los programas de cómputo que la SECOFI hubiere empleado al efecto, y también podrán formular las preguntas pertinentes relacionadas con la información que se exhibe cumpliendo con las reglas de confidencialidad previstas en la legislación. Se levantará un reporte de la

---

(73) Cfr. LCE, Arts. 57, 65 y 89; RLCE, Art. 164.

reunión, mismo en el que se deberá plasmar la firma autógrafa de los asistentes y que será integrado al expediente administrativo de la investigación.(74)

C.- Correrá un plazo de 260 días, dentro del cual la SECOFI deberá terminar la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, someter a la opinión de la CCE el proyecto de RESOLUCION FINAL y posteriormente dictar la resolución por la cual deberá hacer lo siguiente :

i) Imponer una cuota compensatoria definitiva, que será cobrada por la SHCP. Si es el caso de que la SECOFI confirme una cuota compensatoria provisional, se requerirá el pago de dicha cuota o, en su defecto, se harán efectivas las garantías que se hubieren otorgado y hayan sido aceptadas por la misma SHCP. Los importadores o sus consignatarios estarán obligados a calcular en el correspondiente pedimento de importación el monto de las cuota compensatoria definitiva, y a pagarla, junto con los impuestos al comercio exterior, sin perjuicio de que la cuota sea garantizada.

ii) Revocar la cuota compensatoria provisional que fue dictada en la resolución preliminar. Si la SECOFI revoca o modifica la cuota, se cancelarán o modificarán las garantías que se hubieren otorgado o, en su caso, se devolverán con los intereses generados, las cantidades que se hubieren enterado por este concepto o la diferencia que corresponda.

iii) Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

Esta resolución final debe ser notificada a las partes interesadas y publicada en el DOF.

Dentro del plazo de 5 días contados a partir de la publicación en el DOF de la resolución final, la SECOFI con y a solicitud de las partes interesadas, celebrará

---

(74)Cfr. RLCE. Arts. 84 y 85

reuniones de información técnica, para explicar la metodología que se empleó para determinar los márgenes de discriminación de precios y los cálculos de las subvenciones, el daño o amenaza de daño y los argumentos de causalidad. Los interesados tendrán derecho a obtener las hojas de cálculo y los programas de cómputo que la SECOFI hubiere empleado al efecto, y a formular las preguntas pertinentes relacionadas con la información que se exhibe cumpliendo con las reglas de confidencialidad previstas en la legislación. Se levantará un reporte de la reunión, mismo en el que se deberá plasmar la firma autógrafa de los asistentes y que será integrado al expediente administrativo de la investigación.

Cuando la SECOFI haya resuelto dictar una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas, pueden solicitarle que resuelva si determinada mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria. La autoridad deberá dar respuesta al solicitante conforme al procedimiento legal, dicha respuesta tendrá el carácter de resolución final y se publicará en el DOF.(75)

D.- Las partes interesadas pueden solicitar por escrito a la SECOFI, durante el procedimiento de investigación y hasta 15 días antes del cierre del período probatorio establecido en la misma resolución de inicio, que convoque a las partes para la celebración de una AUDIENCIA CONCILIATORIA, en la cual se podrán hacer propuestas sobre fórmulas de solución y conclusión de la investigación , mismas que deben estar contenidas en la solicitud de audiencia junto con las argumentaciones que permitan evaluar y apreciar su efectividad. Sin embargo, puede no mediar solicitud de parte interesada cuando la SECOFI, considerándolo conveniente, invite a las partes interesadas a una audiencia conciliatoria. Las partes convocadas no estarán obligadas a participar en la audiencia, y si participan en ella, no estarán obligadas a aceptar las

---

(75) Cfr. LCE, Arts. 58, 59, 60, 65 y 89; RLCE, Arts. 84 y 85.

soluciones propuestas, mismas que no deberán contener acuerdos, convenios o combinaciones que atenten contra la libre concurrencia o impidan de algún modo la competencia económica, estas prácticas son inaceptables. Si las propuestas resultan procedentes serán sancionadas por la SECOFI, se incorporarán en la resolución respectiva con carácter de resolución final, misma que deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el DOF. (76)

E.- En el curso de la investigación, hasta antes del cierre del período probatorio respectivo, el exportador de la mercancía en condiciones de prácticas desleales y los gobiernos del país exportador que estén debidamente acreditados ante la SECOFI, o bien sus representantes con poder especial o cualquier otro instrumento jurídico equivalente, pueden ofrecer por escrito asumir ciertos COMPROMISOS de manera voluntaria, con la intención de que la SECOFI, suspenda o dé por terminada la investigación sin aplicar cuotas compensatorias. Este efecto sólo se dará después de que esa dependencia gubernamental evalúe si con dichos compromisos u otros análogos que se asuman, se elimina el efecto dañino de la práctica desleal.

En el caso del exportador de una mercancía en condiciones de prácticas desleales, éste podría comprometerse a modificar sus precios elevándolos o cesar sus exportaciones a fin de eliminar el margen de dumping. Este sistema ofrece mayores ventajas a los exportadores puesto que el incremento en el precio requerido de la mercancía va hacia ellos en lugar de ir hacia el gobierno mediante una cuota compensatoria.

En el caso del gobierno del país exportador, podría eliminar o limitar la subvención de que se trate. Si la SECOFI acepta el compromiso ofrecido, dictará la resolución que suspenda o termine la investigación administrativa sin aplicar cuotas

---

(76) Cfr. LCE. Art. 61; RLCE. Arts. 86, 87 y 88.

compensatorias, se notificará a las partes interesadas, y previa opinión de la CEE se publicará en el DOF, incorporando a dicha resolución, el compromiso asumido y la opinión de la CEE al respecto. El cumplimiento de los compromisos en cuestión podrán revisarse periódicamente de oficio o a petición de parte y, si la autoridad administrativa en esta revisión constata que el exportador o el gobierno extranjero lo han incumplido en todo o en parte, se restablecerá de inmediato la imposición y el cobro de la cuota compensatoria provisional conforme a los hechos de que tenga conocimiento, con la respectiva resolución publicada en el DOF y se continuará con la investigación.(77)

El procedimiento administrativo de investigación para determinar la existencia de prácticas desleales y en su caso, imponer cuotas compensatorias comprenderá para su estudio y evaluación un período que abarque las importaciones de mercancías idénticas o similares a las de la producción nacional que puedan resultar afectadas, que se hubiesen realizado durante un período de por lo menos seis meses, anterior al inicio de la investigación, pudiéndose modificar a juicio de la SECOFI por un lapso que abarque las importaciones realizadas con posterioridad al inicio de la investigación. Si existe la ampliación del período de investigación, las resoluciones que determinen cuotas compensatorias provisionales o definitivas serán referidas tanto al periodo original como al período ampliado. (78)

No obstante lo anterior, tratándose de la evaluación del daño o amenaza del daño a la producción nacional, la SECOFI puede requerir al solicitante, a otro productor nacional o a una persona relacionada con la rama económica de que se trate, la información o datos que considere necesarios y que correspondan a un período

---

(77) Cfr. LCE. Arts. 72, 73 y 74; RLCE.Arts. 110, 111 y 116.

(78) Cfr. RLCE. Art. 76.

máximo de cinco años anterior a la presentación de la solicitud.

Si finalmente la SECOFI determina la aplicación de cuotas compensatorias, en caso de discriminación de precios, éstas serán como regla general, equivalentes a la diferencia entre el valor normal que es el precio menor, y el precio de exportación que será el comprobable en el país exportador; y en caso de subvención serán equivalentes al monto del beneficio otorgado. Pueden determinarse en cantidad específica, caso en el cual serán calculadas por unidad de medida, debiéndose liquidar en su equivalente en moneda nacional; o ad-valorem, debiéndose calcular en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía. En algunos casos podrían ser fijadas por debajo de los márgenes de discriminación de precios y del monto de la subvención, siempre que sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales, es decir, que tengan como efecto eliminar el daño o amenaza de daño causado. (79)

La aplicación de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas será a partir del día siguiente de su publicación en el DOF. Las definitivas serán vigentes durante el tiempo y en la medida que sean necesarios para que puedan contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional, motivo de su determinación y deberán revisarse cada año a petición de parte, o bien, en cualquier tiempo si es de oficio por la SECOFI.

Para dicha revisión, la SECOFI emitirá las resoluciones que declaren el inicio y la conclusión del procedimiento de revisión, y deberán publicarse en el DOF. En este procedimiento de revisión, que puede iniciarse porque exista un cambio de las circunstancias por las que se determinó la existencia de discriminación de precios o, en su caso, de la subvención, deberán observarse las disposiciones sustantivas y de

---

(79)Cfr. LCE. Arts. 62 y 87; RLCE. Art. 90

procedimiento previstas en la LCE y en el RLCE, las correspondientes al inicio de los procedimientos, la resolución preliminar, la resolución final, la audiencia conciliatoria, las cuotas compensatorias, los compromisos de exportadores y gobiernos, las pruebas, los alegatos presentados, las audiencias públicas celebradas, las reuniones técnicas de información, las notificaciones, las verificaciones y cualesquiera otras disposiciones comunes a los procedimientos. Una cuota compensatoria será eliminada, si en un plazo de cinco años contados a partir de su entrada en vigor, ninguna de las partes interesadas solicita su revisión ni la Secretaría la ha iniciado oficiosamente.

En el mencionado procedimiento de revisión las partes interesadas pueden asumir voluntariamente el compromiso de modificar sus precios o cesar sus exportaciones, o bien, el gobierno del país exportador se puede comprometer a eliminar o limitar la subvención de que se trate. La SECOFI deberá evaluar si con dichos compromisos u otros que sean análogos y que se asuman, se elimina el efecto dañino de la práctica desleal que dio lugar a la determinación de la cuota compensatoria definitiva en revisión. Según sean las estimaciones de la SECOFI en la revisión, previa opinión de la CCE, puede emitir una resolución que tendrá el carácter de resolución final para confirmar, modificar o revocar las cuotas compensatorias definitivas en cuestión.(80)

La consecuencia de que la SECOFI elimine o modifique cuotas compensatorias definitivas es que, procede a cancelar o modificar las garantías que se hubiesen constituido, o bien, devuelve con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado a la diferencia respectiva, según sea el caso. Los intereses serán equivalentes al monto que correspondería a los rendimientos que se hubieran

---

(80) Cfr. LCE. Arts. 67, 68, 70, 72, y 89; RLCE Art. 99.



generado, si el monto de las cuotas se hubiera invertido en Certificados de la Tesorería de la Federación, a la tasa más alta, desde la fecha en que se debió efectuar el pago de la cuota, hasta la fecha de la devolución.

Estos efectos se presentarán también cuando la SECOFI elimine o modifique cuotas compensatorias definitivas en los siguientes casos:

A. En procedimientos llamados "de cobertura de producto", y que son, mediante los cuales las partes interesadas pueden solicitar a la SECOFI, que resuelva si determinada mercancía está sujeta a una cuota compensatoria definitiva.

B. En aquellos procedimientos que resuelvan los recursos de revocación.

C. En cumplimiento a sentencias dictadas por el TFF.

D. En las resoluciones finales que adopte la SECOFI, consecuencia de la decisión determinada en los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, que se encuentran en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. (81)

El Código Fiscal de la Federación y su Reglamento se aplicarán supletoriamente a los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional a falta de disposición expresa, en lo que sea acorde con la naturaleza de estos procedimientos. La única excepción a esta supletoriedad es en tratándose de notificaciones y visitas de verificación.(82)

---

(81) Cfr. RLCE. Art. 94.

(82)Cfr. LCE. Art. 85; RLCE. Art. 135.

## **2.4. OTROS MEDIOS DE PROTECCION AL COMERCIO**

### **2.4.1. Aranceles**

La LCE tiene como objeto, según su artículo primero, regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Para alcanzar su objeto, la LCE confiere diversas facultades al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a fin de que puedan llevar a cabo las acciones que correspondan al cumplimiento de la misma.

Faculta al Ejecutivo Federal, para que pueda crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles; regule, restrinja o prohíba la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, de conformidad con el artículo 131 de la CPEUM, y mediante decretos publicados en el DOF.

Estará facultado también para establecer medidas que regulen o restrinjan la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría, o en su caso, conjuntamente con la autoridad que resulte competente; y para establecer medidas que regulen o restrinjan la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del exterior y destinadas al mismo, a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el DOF.(83)

La Ley faculta a la SECOFI para que estudie, proyecte y proponga al Ejecutivo Federal las modificaciones arancelarias, establezca las reglas de origen, otorgue permisos previos y asigne cupos de exportación e importación, establezca requisitos de

---

(83)Cfr. LCE. Art. 4º, fracciones I, II, III y IV.

marcado de país de origen, tramite y resuelva investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, y derivado de dichas investigaciones, proponga al Ejecutivo Federal las medidas convenientes.

El estudio, proyección, establecimiento y modificación de medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías, la tramitación y resolución de las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como la determinación de las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones, serán también facultad de la SECOFI.(84)

La Comisión de Comercio Exterior (CCE), creada por Ley, es un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación con las facultades mencionadas del Ejecutivo Federal, en materia de aranceles, exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías.

La CCE está encargada de emitir una opinión en los asuntos de comercio exterior, además, revisar periódicamente las medidas de regulación y restricción al comercio exterior vigentes, para después poder recomendar las modificaciones que sean necesarias y celebrar audiencias públicas con los interesados. Cuenta con una presidencia y un secretariado técnico que estarán a cargo de la SECOFI y la determinación de las dependencias, entidades y organismos que integrarán a esta Comisión y reglamentarán su funcionamiento, serán determinadas por el Ejecutivo Federal.

Por su parte el TLCAN contiene disposiciones que establecen reglas relativas a los aranceles y otros cargos, así como a restricciones cuantitativas entre las que se encuentran cuotas, licencias y permisos y requisitos de precios a importaciones o

---

(84) Cfr. LCE, Art. 5º, fracciones I a VII.

exportaciones que regirán al comercio de bienes. Tales medidas tienen como objeto mejorar y hacer más seguro el acceso a los mercados de los bienes que se produzcan y comercien en la región de América del Norte.

Por otra parte, el TLCAN establece que un país contratante puede adoptar medidas que restrinjan el comercio a fin de proteger su balanza de pagos, pero sólo en circunstancias limitadas y de acuerdo con las reglas del Fondo Monetario Internacional.

Se consideran aranceles a las cuotas, impuestos, derechos o tributos aduanales, de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, aunque, cuando así lo establezcan los tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte, se podrán establecer aranceles distintos a los generales previstos en dichas tarifas.

Los aranceles se consideran como una medida restrictiva indirecta, porque al instituirse un arancel sus efectos se reflejan indirectamente en las demandas de otras mercancías, y como consecuencia en su volumen de producción y en sus precios.

Los aranceles pueden ser ad-valorem, si se expresan en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía; específicos, si se expresan en términos monetarios por unidad de medida; o bien, pueden ser mixtos si se trata de la combinación de los dos primeros.(85)

En México, la política arancelaria cumple dos funciones básicas que son, por un lado la de obtener recursos para el poder público a través de la imposición de aranceles a la importación y promover la exportación de mercancías; y por otro cubrir el aspecto extrafiscal que en el caso de la importación tiene como fin proteger a

---

(85)Cfr. LCE. Arts. 12 y 14.

la industria doméstica de la competencia indeseable de productos similares extranjeros.

Las modalidades que pueden adoptar estos aranceles son las siguientes:

a. Arancel cupo, si se establece un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto.

b. Arancel estacional, si se establecen niveles arancelarios diferentes para los diferentes periodos del año.(86)

En el TLCAN se dispone la eliminación progresiva de todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean considerados provenientes de América del Norte, conforme a las reglas de origen. Para la mayoría de los bienes, las tasas arancelarias vigentes a la firma del TLCAN, han sido eliminadas inmediatamente, o de manera gradual, en cinco o diez etapas anuales iguales. Las tasas aplicables a otras fracciones arancelarias correspondientes a productos sensibles, se eliminarán en un plazo mayor, hasta en quince reducciones anuales iguales. Para propósitos de la eliminación, se toma como punto de partida las tasas vigentes al 1° de julio de 1991, incluidas las del Arancel General Preferencial (GPT) de Canadá y las del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos.

Sobre los aranceles que México enfrenta en Estados Unidos, cabe destacar que el Sistema Generalizado de Preferencias permite al productor mexicano exportar sus mercancías al mercado estadounidense sin la necesidad de enfrentar impuestos a la importación, siempre y cuando el producto en cuestión sea elegible bajo este mecanismo de preferencia, que fue creado a raíz de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964).

---

(86) Cfr. LCE, Art. 13.

Los países industrializados acordaron conceder eliminaciones o reducciones arancelarias con carácter unilateral, no recíproco y no discriminatorio para ciertas manufacturas, semimanufacturas y productos primarios, como lo son los agrícolas y pesqueros, procedentes de los países en desarrollo.

#### **2.4.2. Medidas de regulación y restricción no arancelaria a la importación, circulación o tránsito de mercancías.**

Estas medidas son aquellas que regulan o restringen la importación de mercancías al territorio nacional, así como su circulación o tránsito por el mismo, procedentes del exterior y destinadas a él, mediante los acuerdos que expida la autoridad competente, o SECOFI, o en su caso, ambas conjuntamente, y que serán publicados en el DOF. Las mercancías sujetas a estas medidas son identificadas en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les corresponda de acuerdo a la tarifa respectiva.(87)

Las dependencias del Ejecutivo Federal que sean competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas publicarán en el DOF, además, los procedimientos que utilizaron para llegar a la expedición o cumplimiento de esas medidas, e informarán a la CCE acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos. (88)

Estas medidas son además de las cuotas compensatorias, los permisos previos, los cupos máximos, el marcado de país de origen, las certificaciones y los demás instrumentos que sean adecuados para cumplir el objeto de la LCE.

Las medidas se establecen previa opinión de la CCE y publicación en el DOF. La opinión que emita la CCE se basará en la evaluación y análisis económico, que de

---

(87) Cfr. LCE. Arts. 4º, fracciones III y IV; y 20.

(88)Cfr. LCE. Art. 17.

los costos y beneficios derivados de la aplicación de la medida, haga la dependencia gubernamental que corresponda. Para dicho análisis se tomará en cuenta el impacto que sobre los precios, empleo, competitividad de las cadenas, ingresos del gobierno, ganancias del sector productivo, costo de la medida para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y nivel de competencia de los mercados, tenga la aplicación de la medida en cuestión. (89)

Las medidas se aplicarán cuando así lo dispongan los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, cuando sean necesarias de manera temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, según los lineamientos de los tratados o convenios internacionales que nuestro país haya firmado; para regular la entrada de productos que sean usados, de desecho o bien que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia. También se establecen como respuesta a las restricciones aplicadas a las exportaciones mexicanas y que apliquen unilateralmente otros países; y finalmente cuando se trate de situaciones que no estén previstas por las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación de la materia.(90)

Cabe mencionar que en este último caso las dependencias del Ejecutivo Federal competentes podrán establecer este tipo de medidas, sin someterlas a la opinión de la CCE, siempre que se notifique a ésta, se publique en el DOF mediante acuerdo del titular de la dependencia respectiva y se trate de una situación de emergencia que pueda producir un daño que difícilmente pueda repararse de seguirse el procedimiento ante la CCE. La vigencia de la medida deberá limitarse a un periodo máximo de 20 días a partir del primer acto de aplicación de la misma. En ese periodo dicha medida deberá someterse al procedimiento ante la CCE, para que emita su opinión.

---

(89) Cfr. LCE. Art. 18.

(90) Cfr. LCE. Arts. 16, fracciones I a IV, VI; 17.

La expedición de un permiso previo se resuelve en un plazo máximo de 15 días y en ellos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que estén sujetos, el valor y la cantidad o volumen de la mercancía que se va a importar, y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

El cupo de importación es el monto de una mercancía que podrá ser importado, ya sea máximo o dentro de un arancel- cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos, y es la SECOFI, mediante licitación pública quien asigna dichos cupos, para ello publica en el DOF la especificación de la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los importadores. Como regla general la asignación se hace por medio de licitación pública, para la cual se expide una convocatoria con el fin de que cualquier persona sea física o moral presente posiciones para adquirir una parte o la totalidad del cupo asignado a determinada mercancía de importación.

No obstante, la SECOFI puede optar cuando tenga fundamento y razón para ello, por otros procedimientos de asignación que promuevan la competitividad de las cadenas productivas y garanticen un acceso adecuado a nuevos solicitantes. De cualquier forma, la asignación de los cupos se hará conforme a procedimientos administrativos que no constituyan por sí mismos, un obstáculo al comercio. Así, el procedimiento de asignación puede determinarse en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. (91)

Sólo a las normas oficiales mexicanas establecidas en la ley de la materia, podrán sujetarse la importación, circulación o tránsito de mercancías y no podrán

---

(91)Cfr. LCE Arts. 23 y 24.



imponerse disposiciones distintas de éstas. Las mercancías que estén sujetas a una NOM se identifican en los términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva, y es la SECOFI quien determina las NOM que las autoridades aduaneras deberán hacer cumplir al momento en que entre una mercancía al país. También esta determinación se somete previamente a la opinión de la CCE, se publica en el DOF, y tiene el mismo procedimiento y excepción en caso de que se tenga que expedir una NOM de emergencia, debido al daño irreparable que pueda causar el realizar el procedimiento ante la CEE. (92)

En el TLCAN se acordó que los tres países firmantes, eliminarían las prohibiciones y restricciones cuantitativas, tales como las cuotas o los permisos de importación que se aplican en las fronteras. Sin embargo, cada país miembro se reserva el derecho de imponer restricciones en las fronteras de manera limitada, por ejemplo, cuando se trate de la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal o del medio ambiente. Existen, además, reglas especiales aplicables a los productos agropecuarios, automotrices, energía y textiles.

Con la intención de reducir costos innecesarios y facilitar el flujo comercial dentro de la región, asegurando además que los compradores obtengan información precisa sobre el país de origen de los bienes, el TLCAN establece principios y reglas para el marcado de país de origen.

#### **2.4.3. Medidas de Salvaguarda**

Para poder regular, restringir o prohibir la importación, circulación o tránsito de mercancías cuando el Ejecutivo Federal lo estime urgente, la SECOFI tramita y resuelve una investigación para después proponer al Ejecutivo el establecimiento de

---

(92) Cfr. LCE. Art. 26.

las medidas de salvaguarda indicadas de acuerdo a la investigación. Estas medidas serán temporales y regulan o restringen de manera temporal las importaciones que se realicen de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y se podrán determinar en cantidad específica o ad-valorem. Cuando son específicas se calculan por unidad de medida y deben liquidarse en su equivalente en moneda nacional; si son ad-valorem se calcularán en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía. Son aplicadas a partir del día siguiente de su publicación en el DOF y son los importadores o sus consignatarios quienes están obligados a calcular en el pedimento de importación, los montos de salvaguarda mismos que deberán pagar junto con los impuestos al comercio exterior.

Las medidas de salvaguarda sólo podrán imponerse cuando se haya constatado que la cantidad de las importaciones de las mercancías en cuestión han aumentado tanto y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional. Es decir, se fijan estas medidas cuando existen importaciones masivas que causen o amenacen causar un daño serio a la producción nacional.

Las medidas tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productos nacionales, y podrán consistir en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos máximos.(93)

Se entiende por daño serio, el daño general significativo a la producción nacional y por amenaza de daño serio, el peligro inminente y claramente previsto de daño serio a la misma. Su determinación se hará por medio de una investigación administrativa contenida en la LCE y será en base a hechos, además, en dicha investigación

---

(93)Cfr. LCE, Arts. 4º, 5º, fracción II; 45, 87 y 89.

la autoridad deberá establecer la relación causal entre el daño o la amenaza de daño y el aumento de las importaciones, para establecer posteriormente las medidas de salvaguarda. (94)

La SECOFI debe recabar suficiente información para determinar las medidas de salvaguarda, con ella valorará todos los factores importantes que afecten la situación de la producción nacional de las mercancías idénticas, similares o directamente competitivas.

Entre dicha información deberá incluirse la referente al incremento de las importaciones del bien en cuestión en términos absolutos y relativos, la penetración de las importaciones en el mercado nacional, los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, utilidades, empleo, precios e inventarios, y la capacidad de las empresas para generar capital. (95)

El procedimiento de investigación se inicia de oficio o a petición de parte. En este último caso podrá ser solicitada por las personas físicas o morales que sean representativas de la producción nacional o bien aquellas que sean organizaciones legalmente constituidas y que sean productoras de las mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquéllas que se estén importando en condiciones y cantidades tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente a la producción nacional. En este procedimiento se integra un expediente administrativo conforme al cual se expedirán las resoluciones que arroje la misma investigación.

Las vigencia de las medidas de salvaguarda que resulten, por regla general, no podrá ser mayor a cuatro años, aunque admite excepciones justificadas, además

---

(94) Cfr. LCE Arts. 46, 47.

(95) Cfr. LCE Art. 48, fracciones I a IV.

su duración estará sujeta a que se cumplan los programas de ajuste a los que se hayan comprometido los productores nacionales.(96)

Se consideran "parte interesada" en este procedimiento, a los productores solicitantes, los importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en dicha investigación y a aquéllas que tengan ese carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales. La SECOFI deberá notificarles a partir del día siguiente a aquél en que se publique la resolución de inicio de la investigación en el DOF, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga y se les concederá un plazo de 30 días a partir de la publicación de la resolución de inicio en el DOF, para que formulen su defensa y presenten la información que se les requiera.

Junto con la notificación se enviará a las partes interesadas, una copia de la solicitud presentada, otra de los anexos que no contengan información confidencial o en su caso copia de los documentos respectivos tratándose de investigaciones de oficio. También con la notificación, la SECOFI comunicará a las partes interesadas acerca de la celebración de una audiencia pública en la cual podrán comparecer y presentar los argumentos en defensa de sus intereses y presentar pruebas. En esta audiencia las partes interesadas podrán interrogar a las otras partes interesadas.

La única prueba que no pueden ofrecer las partes interesadas es la de confesión de las autoridades o aquellas que se consideren contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres, por otra parte los acuerdos de la SECOFI sobre admisión de pruebas no son recurribles en el curso del procedimiento. Después del

---

(96) Cfr. LCE. Arts. 49, 50, fracción II; y 77.

período de ofrecimiento de pruebas, la SECOFI abrirá un período de alegatos, para que expongan las partes sus conclusiones. Es obligación de las partes interesadas enviar a las otras partes interesadas copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad durante el procedimiento, salvo la información confidencial. (97)

A partir de la presentación de la solicitud y dentro de un plazo de 30 días, la SECOFI deberá emitir una resolución que publicará en el DOF y que puede ser en uno de los siguientes sentidos:

-Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación;

-Requerir al solicitante más elementos de prueba o datos, los que deberá proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención.

-Desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos y notificar personalmente al solicitante.

Si la SECOFI resuelve en el sentido de requerir al solicitante más información y éste la aporta satisfactoriamente, en un plazo de 20 días la SECOFI procederá a aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, pero si no se proporciona en tiempo y forma se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante.(98)

Cuando se termina la investigación, la SECOFI deberá enviar el expediente administrativo y un proyecto de resolución final a la CCE, para que ésta emita su opinión previamente a la publicación de dicha resolución en el DOF.

En un plazo que no exceda los 260 días, contados a partir del día siguiente de la

---

(97) Cfr. LCE. Arts. 51, 53, 56, 81, 82.

(98) Cfr. LCE. Art. 52.

publicación en el DOF de la resolución de inicio, el Ejecutivo Federal deberá determinar las medidas de salvaguarda, apegándose a lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

Cuando se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora en la determinación de una medida de salvaguarda pueda provocar un daño que difícilmente sea reparable y se cuente con las pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño serio, el Ejecutivo Federal podrá establecer medidas provisionales de salvaguarda en un plazo de 20 días contados a partir del día siguiente de la publicación en el DOF del inicio de la investigación, y estas medidas tendrán una duración no mayor de seis meses, plazo en el cual se cumplirán las disposiciones establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. La resolución final que confirme, modifique o revoque las medidas provisionales será publicada dentro de los seis meses posteriores al día siguiente de la publicación en el DOF de la resolución que determinó las medidas provisionales.

Si es el caso de que confirma o revoca en esta resolución final las medidas de salvaguarda, la autoridad procederá a hacer efectivo su cumplimiento o bien devolverá las cantidades pagadas, incluyendo los intereses correspondientes que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.(99)

Por su parte el TLCAN, establece reglas y procedimientos conforme a los cuales los países miembros del mismo, podrán adoptar las medidas de salvaguarda que brinden alivio temporal a las industrias afectadas desfavorablemente por incrementos súbitos y sustanciales en las importaciones. Una salvaguarda bilateral transitoria se aplica a medidas de emergencia que se adopten ante incrementos súbitos y

---

(99) Cfr. LCE. Arts. 75 a 79.

sustanciales de importaciones que resulten de reducciones arancelarias derivadas del Tratado. Una salvaguarda global es la que se adopta frente a incrementos súbitos en las importaciones provenientes de todos los países.

Sobre la salvaguarda bilateral, si durante el período de transición, existe un aumento en las importaciones provenientes de otro país miembro del TLCAN y causa o amenaza causar daño serio a una industria nacional, un país signatario del Tratado podrá aplicar las medidas de emergencia que suspendan temporalmente la eliminación de las tasas arancelarias acordadas, o bien, puede restablecer la tasa anterior a la entrada en vigor del TLCAN. El daño detectado, deberá ser consecuencia de la desgravación arancelaria. Estas medidas de salvaguarda sólo podrán adoptarse por una ocasión y durante un período máximo de tres años. Si se trata de bienes extremadamente sensibles a las importaciones, se podrá ampliar la aplicación de la medida de emergencia a cuatro años. Después del período de transición, las medidas bilaterales de salvaguarda sólo podrán adoptarse si el país a cuyos bienes afectaría la medida lo consienten.

Acerca de la salvaguarda global, el Tratado dispone que cuando un país adopte una salvaguarda de este tipo o multilateral, de conformidad con el Artículo XIX del GATT que autoriza medidas de salvaguarda mediante tasas arancelarias o en forma de cuotas, los países miembros del TLCAN deben quedar exentos de la aplicación de la medida, excepto si sus exportaciones representan una parte sustancial de las importaciones totales del bien en cuestión y contribuyen de manera importante al daño serio o a la amenaza del mismo. Un país miembro del TLCAN tendrá participación sustancial en las importaciones, sólo si se encuentra entre los cinco principales proveedores extranjeros del bien.

En materia de procedimientos, el TLCAN establece normas que rigen y

administran las medidas de emergencia. Disponen que la medida de alivio sólo podrá ser establecida por un lapso limitado, y exige al país que las adopte, otorgue una compensación al país contra cuyos bienes haya aplicado la medida. Si los países no logran llegar a un acuerdo sobre el monto de la compensación, el país exportador podrá adoptar una medida con efectos equivalentes para compensar el efecto comercial de la medida de emergencia. Además establece procedimientos para la atribución de la facultad de determinación de daño a una autoridad competente, y los requisitos formales y sustantivos de las solicitudes, desarrollo de investigaciones, incluso para la celebración de audiencias públicas, a fin de brindar a todas las partes interesadas la oportunidad de presentar alegatos, y la notificación y publicación de las investigaciones y decisiones.



## **2.5. MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES**

### **2.5.1. Recurso de revocación**

Los medios de impugnación que pueden intentarse en contra de las resoluciones administrativas que dicta la SECOFI en las investigaciones de prácticas desleales de comercio internacional, son primeramente el recurso de revocación que es el medio ordinario de impugnación previsto en la LCE. Agotado éste puede promoverse el Juicio de Nulidad ante el TFF, que conforme a la misma legislación puede intentarse en contra de la resolución que dicte la SECOFI al resolver el recurso ordinario. De manera optativa, tratándose de resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, los interesados pueden acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

Las partes que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante el TFF o a los mecanismos alternativos de solución de controversias, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas en los términos del CFF, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la SHCP.

Importante es hacer notar que la LCE establece que la SECOFI aplicará las resoluciones firmes dictadas como consecuencia de dichos medios de impugnación en la medida en que sean pertinentes a las demás partes interesadas. Para poder determinar si es pertinente o no la aplicación de dicha resolución, la SECOFI iniciará de oficio o a petición de parte un procedimiento sumario, publicará su inicio en el DOF, y notificará a las partes interesadas de que tenga conocimiento, así, éstas o las personas que conforme a derecho participen en el procedimiento tendrán un plazo de 30 días para manifestar lo que convenga a sus intereses y podrán rendir la información que la

SECOFI requiera. Dentro de los siguientes 60 días, contados a partir de la publicación del inicio del procedimiento, la SECOFI deberá publicar en el DOF la resolución procedente y notificará a las partes interesadas que hayan comparecido.

(100)

La LCE establece como medio de impugnación ordinario el recurso administrativo de revocación, el cual puede intentarse en contra de cierto tipo de resoluciones que llegue a dictar la SECOFI, dentro de un procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio. Es necesario aclarar que este recurso sólo puede intentarse contra cierto tipo de resoluciones y no en contra de todas las resoluciones posibles que puede dictar la SECOFI dentro de una investigación en materia de prácticas desleales de comercio o en relación con ella. En estos casos el medio de impugnación posible queda fuera de la jurisdicción administrativa y puede localizarse en el juicio ante el TFF o mediante el juicio de amparo indirecto cuando el acto de la autoridad administrativa reclamado, resulte violatorio de garantías constitucionales.

El recurso de revocación tiene la finalidad de revocar, modificar o confirmar la resolución que se impugne. Los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución. El recurso de revocación de la LCE se tramitará y resolverá siguiendo las reglas que dispone el CFF para el recurso de revocación que él mismo establece; su interposición no es optativa, es necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el TFF.

El plazo para interponer el recurso es de 45 días y debe presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, la SECOFI, o ante quien lo ejecuta, la SHCP. El recurso administrativo de revocación puede ser interpuesto en materia

---

(100) Cfr. RLCE. Art. 97.

de prácticas desleales, contra las siguientes resoluciones :

- La que declare abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, cuando siendo requerido el solicitante para que presente mayores elementos, éste no lo haga en el tiempo y forma y se tenga por abandonada la solicitud; o cuando solicitante incumple con los requisitos establecidos en el reglamento y su solicitud es desechada.

(101)

- Aquella resolución preliminar o final que declare concluida la investigación administrativa sin imponer cuota compensatoria, cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro. (102)

- La resolución aclaratoria que teniendo carácter de resolución final, responda a las solicitudes de los interesados en saber si determinada mercancía está sujeta a una cuota compensatoria definitiva dictada con anterioridad. (103)

- Aquella resolución conciliatoria que derivada de una audiencia conciliatoria celebrada en el curso de la investigación administrativa, y teniendo el carácter de resolución final, declare concluida la investigación. (104)

- La resolución que deseche o concluya la solicitud de revisión anual de una cuota compensatoria definitiva; y contra la resolución, que con carácter de resolución final previa opinión de la CCE, confirme, modifique o revoque cuotas compensatorias definitivas. (105)

---

(101)Cfr. LCE. Arts. 52, fracción II y III; 94, fracción III.

(102)Cfr. LCE. Arts. 57, fracción III; 59, fracción III; 94, fracción IV.

(103)Cfr. LCE. Arts. 60 y 94, fracción VI.

(104)Cfr. LCE. Arts. 61 y 94, fracción VII.

(105) Cfr. LCE. Arts. 68 y 94, fracción VIII.

- La que declare concluida o terminada la investigación como resultado de la aceptación, por parte de la SECOFI, de un compromiso ofrecido por el exportador o el gobierno interesado a fin de eliminar el efecto dañino de la práctica desleal.(106)

- La que determine la aplicación de cuotas compensatorias definitivas o determine los actos que las apliquen. (107)

Cuando el recurso de revocación se intente en contra de los actos que apliquen cuotas compensatorias, se interpondrá ante la SHCP y en los demás casos el recurso se interpondrá ante la SECOFI.

En este último caso, contra resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas y actos que las apliquen, se interpondrá el recurso ante la autoridad que haya dictado la resolución, que será la SECOFI o bien contra la que lo ejecute, que será la SHCP, salvo que en el mismo recurso se combatan ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias, es decir ante la SECOFI. Si se impugnan ambos, la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación. La SECOFI, que es la autoridad competente para resolver los primeros, enviará copia de la resolución a la SHCP que es la autoridad facultada para resolver los segundos. En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de las mismas cuotas, sin perjuicio de que el interesado pueda interponer el recurso para impugnar el nuevo acto de aplicación.

---

(106)Cfr. LCE. Arts. 73 y 94, fracción IX.

(107) Cfr. LCE. Art. 94, fracción V.

Si es el caso de que se interpongan recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de los últimos. El recurrente tiene la obligación de dar aviso de la situación a la SECOFI y a la SHCP, que son las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión puede decretarla la autoridad aún de oficio cuando tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación.(108)

Las resoluciones en materia de prácticas desleales, no recurridas dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se impugna y que es el término establecido en el CFF, se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el TFF. (109)

Ya que la propia LCE remite al CFF para la tramitación del recurso de revocación, es necesario considerar los preceptos y características que en dicho Código se incluyen en relación con este recurso.

El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 del CFF, adicionalmente a los que se mencionan en el artículo 122 del propio ordenamiento. Dichos requisitos son los siguientes:

- a) constar por escrito;
- b) contener lo siguiente:
  - la autoridad a la que se dirige
  - el nombre, denominación o razón social
  - el RFC y la clave correspondiente
  - el domicilio fiscal manifestado al RFC

---

(108) Cfr. LCE, Art. 96, fracciones I, II y III.

(109)Cfr. LCE, Art. 95, último párrafo; CFF, Arts. 12 y 121.

- el domicilio para oír y recibir notificaciones
- el nombre de la persona autorizada para recibir notificaciones
- el propósito de la promoción
- la resolución o el acto que se recurre
- los hechos controvertidos
- los agravios que cause al promovente el acto impugnado
- las pruebas
- la firma del interesado o de su representante legal;

c) acompañar lo siguiente:

- el documento justificativo de la personalidad
- la constancia de notificación del acto recurrido
- las pruebas documentales
- el dictamen pericial, en su caso

Si hay omisión en el señalamiento del acto impugnado, de los agravios que causa el mismo o no se ofrezcan las pruebas, la autoridad requerirá al promovente para que cumpla con dichos requisitos. El incumplimiento provoca que la autoridad administrativa deseche el recurso cuando no se expresen agravios. Si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso, si la omisión es referente al señalamiento de los hechos controvertidos el promovente perderá el derecho a señalar esos hechos, y si es sobre el ofrecimiento de pruebas, la omisión provocará que se tengan por no ofrecidas las mismas.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados debe recaer en un licenciado en derecho, a menos que la gestión se realice en nombre de una persona moral en los términos de la ley que la regula y conforme a sus estatutos, sea mediante escritura pública, carta poder firmada ante dos testigos y

ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.

Al escrito que contenga el recurso de revocación deberán anexarse los documentos que acrediten la personalidad de quien promueve a nombre de otra persona o de persona moral, el documento en que consta el acto impugnado, la constancia de notificación del acto impugnado y las pruebas documentales que ofrezcan, así como el dictamen pericial si se ofreciere dicha probanza.

Puede declararse improcedente el recurso de revocación cuando los recursos se interponen en contra de actos administrativos: que no afecten el interés jurídico del recurrente, que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de estas o de sentencias, que hayan sido impugnados en el TFF, que se hayan consentido, entendiéndose que se ha consentido un acto administrativo contra el que no se interpuso el recurso dentro del plazo de 45 días; que sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; en caso de que no se amplíe el recurso administrativo o que en la ampliación no se expresen agravios, cuando el recurrente alegue no haber sido notificado y la notificación se produzca posteriormente; cuando son revocados los actos por la propia autoridad; y cuando hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento alternativo de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el TFF. (110)

La autoridad administrativa que conozca del recurso, goza de amplias facultades en materia de valoración de pruebas. Son admisibles todo tipo de pruebas,

---

(110) Cfr. CFE. Arts. 123 y 124.

excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. Las pruebas supervenientes podrán presentarse antes de que se dicte la resolución del recurso.

La autoridad que conozca del recurso de revocación contará con un plazo de tres meses para dictar su resolución y notificarla, este plazo se computará a partir de la fecha de interposición del recurso. De no producirse la contestación de la autoridad dentro del plazo previsto, se tendrá por confirmado el acto impugnado y el recurrente tendrá la opción de esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo esta negativa ficta del recurso de revocación que confirma el acto impugnado.

Tratándose de materia fiscal, la resolución del recurso debe fundarse en preceptos de derecho exactamente aplicables al caso, estando a cargo de la autoridad examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, con la facultad de invocar hechos notorios; cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, será suficiente el examen de dicho punto.

Las resoluciones administrativas por las que se ponga fin al recurso de revocación podrán adoptar las siguientes modalidades: desecharlo por improcedente, tenerlo por no presentado o no interpuesto cuando no se cumpla con el requerimiento de cinco días, sobreseerlo, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado, modificar el acto impugnado, o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Las resoluciones dictadas para resolver el recurso de revocación interpuesto o aquellas resoluciones que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de



definitivas y podrán ser impugnadas ante la correspondiente Sala Regional del TFF, ésta tramitará el juicio hasta el cierre de la instrucción, posteriormente la Sala Superior dictará sentencia, ejerciendo la facultad de atracción por considerarse un juicio de características especiales. (111)

Las resoluciones contra las que no procede el recurso de revocación, por no encontrarse incluidas en el catálogo de la LCE son:

- La resolución por la que se acepta la solicitud y se declara el inicio de la investigación administrativa en materia de prácticas desleales.
- Aquella por la que se requiere al solicitante la presentación de mayores elementos de prueba.
- La preliminar por la que se establecen cuotas compensatorias provisionales.
- La preliminar por la que se ordena continuar con la investigación sin imponer cuota compensatoria provisional.

### **2.5.2. Juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Procedimiento Contencioso Administrativo.**

El juicio ante el TFF, es una opción de defensa o impugnación a la que únicamente podemos acudir una vez agotado el recurso de revocación previsto en la LCE.

Se trata de un juicio con características especiales (i), por tanto, de acuerdo con

---

(111) Cfr. CFE. Art. 239-A, fracción II, inciso d).

(i) Según el artículo 239-A del CFF, son juicios con características especiales aquellos en que el valor del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del D.F. vigente al momento de la emisión de la resolución que se combate; y aquellos juicios que para su resolución es necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. Tratándose del último caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción del juicio.

la LCE y el CFF en el caso de impugnaciones promovidas en contra de resoluciones definitivas de la SECOFI, es la Sala Superior y no las Salas Regionales, la que deberá dictar sentencia.

La Sala Superior del TFF ejercerá la facultad de atracción para dictar la sentencia de dicho juicio. La mencionada facultad de atracción la ejercerá de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades. Dicha petición deberán presentarla hasta antes del cierre de la instrucción del juicio, posteriormente la Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción. Los acuerdos de admisión de la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, emitidos por la Presidencia, serán notificados personalmente a las partes por el Magistrado Instructor.

Cabe aclarar que toda la instrucción o tramitación del juicio corresponde a la competencia de las Salas Regionales, una vez que cierran la instrucción, remiten el expediente original a la Secretaría de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda según las reglas que determine el Pleno del TFF.

Con esto se entiende que la Sala Superior no debe intervenir en ningún trámite o paso procesal, su único papel es dictar sentencia. Si al estudiar un expediente para dictar sentencia, encuentra violaciones en el procedimiento, deberá devolver el expediente a la Sala Regional o instructora para que resuelva conforme a derecho, y lo mismo sucederá en caso de que le presenten y ofrezcan pruebas supervenientes directamente, cuando tenga en su poder el expediente del juicio, deberá abstenerse de cualquier pronunciamiento sobre su admisión y desahogo, ya que es un trámite sobre el que debe decidir la Sala Regional.

El juicio se tramita conforme a las disposiciones contenidas en el capítulo VI del CFF, resultando por tanto supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles en los términos del artículo 197 del propio CFF.

Las resoluciones de la SECOFI impugnadas ante el Tribunal, afectarán el interés jurídico de dos o más personas por lo general (productores, importadores y exportadores). Si este fuera el caso y el juicio lo intentara cualquiera de dichos grupos de personas, deberán designar en el escrito inicial de su demanda, a un representante común a efecto de evitar que sea el magistrado instructor el que haga la designación correspondiente.

Tienen el carácter de partes en el juicio ante el Tribunal las siguientes personas:

- El demandante, que en el caso concreto normalmente tendrán dicho carácter: los productores nacionales que solicitaron el establecimiento de cuotas compensatorias; los exportadores extranjeros que fueron acusados de incurrir en prácticas desleales de comercio; y los importadores establecidos en México, que son quienes finalmente pagan la cuota compensatoria cuando es establecida por la autoridad administrativa.

- Los demandados, que normalmente tendrán dicho carácter, la autoridad que dictó la resolución impugnada, es decir, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial o quien actúe en su nombre por ausencia de aquel, si se interpone juicio impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva; y/o el Secretario de Hacienda y Crédito Público o quien actúe en su nombre por ausencia de aquel, si se impugna, en la demanda inicial o en la ampliación de la demanda, la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación o ejecución de las cuotas compensatorias.

En todo caso, siempre tendrá el carácter de parte en el juicio ante el Tribunal, el titular de la SECOFI y, eventualmente, la SHCP, ya sea porque el demandante la señale como autoridad demandada o porque la propia dependencia se apersona en el juicio por considerar que se controvierte el interés fiscal de la Federación, que en el caso de las cuotas compensatorias consideradas aprovechamientos, aunque su origen es administrativo se consideran crédito fiscal para efectos de su ejecución, por lo tanto, si se controvierte sobre su ejecución, se controvierte el interés fiscal de la Federación.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Como en el caso del demandante, normalmente tendrán carácter de tercero, dependiendo de quien promueva la demanda, los productores nacionales, los exportadores y, en su caso, los gobiernos extranjeros y los importadores establecidos en México.

El juicio se inicia con la presentación de la demanda, que debe constar por escrito, ante la Sala Regional que corresponda. El plazo para la presentación de la demanda es de cuarenta y cinco días que se cuentan a partir del día siguiente al día en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. La demanda se presentará directamente en el TFF, pero también es posible enviar el escrito de demanda utilizando el servicio de correo certificado con acuse de recibo, cuando el demandante tenga su domicilio fuera del Distrito Federal, que es en donde se ubica la Sala Superior del Tribunal. En este caso, el envío debe efectuarse en el lugar en que resida el demandante.

Los requisitos que debe cumplir el escrito de demanda, previstos en CFF, son los siguientes:

a) Constar por escrito.

b) Indicar lo siguiente:

- nombre del demandante
- domicilio fiscal del demandante
- domicilio para recibir notificaciones, en su caso
- la resolución impugnada
- la autoridad o autoridades demandadas
- nombre y domicilio del tercero interesado, en su caso
- los hechos que den motivo a la demanda
- los conceptos de impugnación, la expresión de agravios que al demandante le cause el acto impugnado
- las pruebas que se ofrezcan
- los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada, en su caso
- los hechos sobre los que deban versar las pruebas pericial o testimonial, en su caso
- los nombres y domicilios del perito o de los testigos, en su caso.

c) Adjuntar lo siguiente:

- una copia de la demanda para cada una de las partes
- una copia de los documentos anexos para el titular de la SECOFI o de la SHCP, según el caso.
- el documento justificativo de la personalidad de quien firma la demanda
- el documento en que conste el acto impugnado o, copia de la instancia no resuelta por la autoridad, según el caso
- la constancia de la notificación del acto que se impugna, excepto

- cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia o cuando la notificación se haya realizado por correo. Si la notificación se realiza por edictos, señalar la fecha de la de la última publicación y el nombre del órgano en que la misma se hizo
- el cuestionario que debe desahogar el perito firmado por el demandante, en su caso
  - el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, firmado por el demandante, en su caso
  - las pruebas documentales; cuando no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren para que a costa del propio oferente se mande sacar copia de los documentos o se requiera a la autoridad su remisión al Tribunal, cuando ello sea legalmente posible, bastará con la copia de la solicitud debidamente presentada o con identificar con precisión los documentos que el oferente no pueda obtener.

Igual importancia tiene el cumplir con los mencionados requisitos en el escrito de demanda, como los anexos que deben acompañarse a la misma, ya que su omisión puede provocar que se tenga por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas correspondientes, según sea el caso.

Los alcances o efectos que puede tener el juicio ante el TFF, están limitados a tres supuestos fundamentales. La sentencia definitiva se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala Superior, por la facultad de atracción ejercida; deberá ser dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio, para ello, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes

al mismo cierre, el magistrado ponente formulará el proyecto respectivo. La sentencia podrá. a) reconocer la validez de la resolución impugnada; b) declarar la nulidad de la resolución impugnada y c) declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos. En este último supuesto, la sentencia deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Adicionalmente, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo podrán declarar la ilegalidad y consecuentemente la nulidad de una resolución administrativa por las siguientes causas, mencionadas en el CFF:

i) Por incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución u ordenado o tramitado el procedimiento del que derive la misma.

ii) Por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

iii) Por la existencia de vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

iv) si los hechos que motivaron la resolución impugnada, no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse las disposiciones debidas.

v) Cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda o no cumpla con los fines para los cuales la ley confiera esas facultades.

Cuando se interponga el juicio ante el TFF, impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto ante la SECOFI contra la determinación

de la cuota compensatoria definitiva, y se impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación ante la SHCP, el interesado deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

Las resoluciones dictadas en primera instancia por la Sala Superior del TFF, pueden ser impugnadas ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Si quien impugna la sentencia es la autoridad demandada en el juicio, el medio de impugnación será el recurso de revisión, que deberá interponerse mediante escrito dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación. Si quien impugna la sentencia del Tribunal Fiscal es cualquiera de los particulares que intervinieron en el juicio, el medio de impugnación será el juicio de amparo directo en los términos del título tercero de la Ley de Amparo.

### **2.5.3. Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales.**

La LCE prevé la posibilidad de que tratándose de resoluciones definitivas por las que se determinen cuotas compensatorias definitivas o de actos que las apliquen, los interesados podrán optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional contenidos en los tratados o convenios de los que México sea parte.

Si se opta por estos mecanismos alternativos, resultará improcedente tanto el recurso de revocación como el juicio ante el TFF. La resolución que dicte la SECOFI como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos tendrá carácter definitivo y contra esta resolución definitiva, es improcedente tanto el recurso de revocación en la vía administrativa, como el juicio



ante el TFF. (112)

En el caso de que sea al gobierno de México a quien corresponda el inicio de un mecanismo alternativo, la parte interesada que elija acudir a dicho mecanismo deberá presentar una solicitud por escrito que contenga su nombre o razón social y su domicilio, el de su representante legal incluyendo número telefónico y de fax, los domicilios de las partes interesadas que aparecen en la lista de envío, la identificación de la resolución final que se esté impugnando y la mención de la autoridad que la emite y, en su caso, hacer la referencia a la publicación oficial de la resolución en cuestión. En caso de no ser publicada, deberá indicar la fecha en que recibió la notificación de la resolución impugnada, y finalmente deberá hacer la descripción del procedimiento en que intervino y de las violaciones o los agravios que le causa la resolución final. Ya presentada la solicitud, la SECOFI deberá solicitar, según lo establecido en el tratado o convenio internacional de que se trate, el inicio del procedimiento de solución de controversias. (113)

Los recursos en relación con las resoluciones que determinan cuotas compensatorias o los actos que las apliquen, deben cumplir la siguiente regla: si se trata de resoluciones recurribles mediante estos mecanismos alternativos, el plazo para interponer el recurso de revocación en contra de esa resolución o los actos que la aplican, no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el tratado o convenio internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias; el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado o convenio internacional en cuestión.(114)

---

(112) Cfr. LCE. Art. 97.

(113) Cfr. RLCE. Art. 117.

(114)Cfr. LCE. Art. 98

Dentro del Sistema Multilateral, el "Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias" (Entendimiento) de la OMC, establece un "Organo de Solución de Diferencias" (OSD) para que administre las normas, los procedimientos y las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias que emanen de la aplicación o interpretación de los acuerdos que forman parte de la OMC, llamados "acuerdos abarcados" en los que se incluyen los referentes a las prácticas desleales de comercio internacional.

El OSD tiene la facultad de establecer grupos especiales, adoptar los informes de dichos grupos especiales y del Organo Permanente de Apelación (OPA) establecido por el propio OSD, vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones en el marco de los acuerdos abarcados. El OSD se reunirá con la frecuencia que sea necesaria para que cumpla con sus funciones dentro de los marcos temporales establecidos en el propio entendimiento.

Las recomendaciones y resoluciones del OSD no podrán determinar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados, tendrán por objeto lograr una solución satisfactoria de la controversia, de conformidad con los derechos y las obligaciones que se desprenden del Entendimiento y de los mismos acuerdos abarcados.

Según el Entendimiento, se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable para las partes en la diferencia y que esté de conformidad con los acuerdos abarcados. En caso de no llegar a una solución de mutuo acuerdo, el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias será conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos abarcados. Sólo se recurrirá a la

compensación en el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente las medidas incompatibles con el acuerdo abarcado y como solución provisional hasta su supresión. El último recurso previsto según el Entendimiento, es la posibilidad de suspender, de manera discriminatoria contra el otro Miembro, la aplicación de concesiones o el cumplimiento de otras obligaciones en el marco de los acuerdos abarcados bajo la autorización del OSD para la adopción de estas medidas.

Las solicitudes de conciliación y el recurrir al procedimiento de solución de diferencias no deberán concebirse ni considerarse actos contenciosos y si surge una diferencia, todos los Miembros están comprometidos a entablar dicho procedimiento de buena fe esforzándose por resolverla. Finalmente no deberán vincularse las reclamaciones y contrarreclamaciones relativas a cuestiones diferentes.

Dentro de los procedimientos que contempla el Entendimiento se encuentran los procedimientos de consulta, los buenos oficios, la conciliación y la mediación; el establecimiento de grupos especiales; el examen en apelación o recurso de apelación que se interpone contra las decisiones de los grupos especiales; la compensación y la suspensión de concesiones; y finalmente el arbitraje.

Cada Miembro de la OMC se ha comprometido a examinar las observaciones que le formule otro Miembro respecto de las medidas que haya adoptado dentro de su territorio y que afecten al funcionamiento de cualquier acuerdo abarcado. Asimismo brindará oportunidades adecuadas para la celebración de consultas sobre esas observaciones.

Al solicitarse la celebración de consultas conforme a un acuerdo abarcado, el Miembro al que se haya dirigido la solicitud deberá responder a ésta en un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que la haya recibido, excepto si se convino otro plazo, y entablará consultas de buena fe dentro de un plazo no mayor a 30 días

contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, con la finalidad de llegar a una solución mutuamente satisfactoria, antes de recurrir a otras medidas previstas en el Entendimiento. Si el Miembro no responde a la solicitud o no entabla las consultas en los plazos establecidos en el Entendimiento o dentro de los plazos convenidos, el Miembro que haya solicitado la celebración de consultas podrá proceder directamente a solicitar el establecimiento de un grupo especial.

La solicitud de consulta se presentará por escrito y se expondrán las razones en que se base, con indicación de las medidas en litigio y de los fundamentos jurídicos de la reclamación. Si con las consultas no se resuelve la diferencia en un plazo de 60 días contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud de celebración de consultas, la parte reclamante puede solicitar que se establezca un grupo especial, siempre que las partes que intervienen en las consultas consideren de común acuerdo que éstas no han permitido resolver la diferencia.

En caso de urgencia, como aquellos en los que se afecten a productos perecederos, los Miembros entablarán consultas en un plazo de no más de 10 días contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Si las consultas no resuelven la diferencia en un plazo de 20 días contados a partir de la fecha de recepción de solicitud, la parte reclamante podrá pedir el establecimiento de un grupo especial, mismo que acelerará al máximo todas las actuaciones al igual que el OPA.

Los procedimientos de buenos oficios, la conciliación y la mediación se inician voluntariamente si así lo acuerdan las partes en la diferencia. Cualquiera de ellas podrá solicitarlos en cualquier momento, y en cualquier momento se les podrá poner término. Concluido el procedimiento que se elija, la parte reclamante podrá proceder a solicitar el establecimiento de un grupo especial.

Cuando los buenos oficios, la conciliación o la mediación se inicien dentro de los

60 días siguientes a la fecha de la recepción de una solicitud la celebración de consultas, la parte reclamante no podrá pedir el establecimiento de un grupo especial sino después de transcurrido dicho plazo. Sin embargo, la parte reclamante podrá solicitar el establecimiento de un grupo especial dentro de esos 60 días si las partes en la diferencia consideran de común acuerdo que el procedimiento de buenos oficios, conciliación o mediación no han permitido resolver la diferencia.

Si las partes lo acuerdan, el procedimiento de buenos oficios, conciliación o mediación podrá continuar mientras se desarrollen las actuaciones del grupo especial. El Director General de la OMC, de oficio, podrá ofrecer sus buenos oficios, conciliación o mediación para ayudar a los Miembros a resolver la diferencia. O bien, cuando participe un país menos adelantado Miembro y no se haya llegado a una solución satisfactoria en el curso de las consultas celebradas, el Director General o el Presidente del OSD, previa petición de un país menos adelantado Miembro, ofrecerán sus buenos oficios, conciliación y mediación con el mismo objeto, antes de que se formule la solicitud de que se establezca un grupo especial. Para prestar dicha asistencia, el Director General o el Presidente del OSD podrá consultar las fuentes que uno u otro consideren procedente.

A petición de la parte reclamante se establecerá un grupo especial, a más tardar en la reunión del OSD siguiente a aquella en la que la petición haya aparecido por primera vez como punto en el orden del día del OSD, a menos que en esa reunión el OSD decida no establecer un grupo especial. Si la parte reclamante así lo solicita, se convocará una reunión del OSD dentro de los 15 días siguientes a la solicitud, siempre que se dé aviso 10 días antes de la reunión como mínimo.

Las solicitudes se formularán por escrito, deberán indicar si se han celebrado consultas, identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición

de los fundamentos de derecho de la reclamación, suficiente para presentar el problema con claridad. En el caso de que el solicitante pida el establecimiento de un grupo especial con un mandato distinto del uniforme, en la petición escrita figurará el texto propuesto del mandato especial.

A menos que en el plazo de 20 días a partir de la fecha de establecimiento del grupo especial las partes en la diferencia acuerden otra cosa, el mandato del grupo especial y que se le denomina uniforme será "Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes [del acuerdo (de los acuerdos abarcados) que hayan invocado las partes en la diferencia], el asunto sometido al OSD por (nombre de la parte) en el documento ... y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las reclamaciones o dictar las resoluciones previstas en dicho acuerdo (dichos acuerdos)." (115) Cuando se acuerde un mandato que no sea el uniforme, todos los Miembros podrán plantear cualquier cuestión relativa al mismo en el OSD.

Así, la función de los grupos especiales es ayudar al OSD haciendo una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes, de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Los grupos especiales consultarán regularmente a las partes en la diferencia, permitiéndoles llegar a una solución mutuamente satisfactoria.

Los grupos especiales estarán integrados por personas competentes que pueden ser funcionarios gubernamentales o no, personas que anteriormente hayan integrado un grupo especial o hayan presentado un alegato en él, personas que hayan

---

(115) ENPSD, OMC. Art. 7, párrafo 1.

actuado como representantes de un país Miembro o de una parte contratante del GATT del '47 o como representantes en el Consejo o Comité de cualquier acuerdo abarcado o del respectivo acuerdo precedente, o bien, que hayan formado parte de la Secretaría del GATT, que hayan realizado una actividad docente o publicado trabajos sobre derecho mercantil internacional o sobre política comercial internacional, o aquellas que hayan ocupado un alto cargo en la esfera de la política comercial en un Miembro. Los nacionales de los Miembros cuyos gobiernos sean parte en la diferencia o sean terceros en ella con un interés sustancial en la misma no podrán ser integrantes del grupo especial que se ocupe de esa diferencia, excepto cuando las partes en dicha diferencia acuerden lo contrario. Cuando sea una diferencia entre un país en desarrollo Miembro y un país desarrollado Miembro, en el grupo especial participará, si el país en desarrollo Miembro así lo solicita, por lo menos un integrante que sea nacional de un país en desarrollo Miembro. Los grupos especiales se forman por tres integrantes, a menos que, dentro de los 10 días siguientes al establecimiento del grupo especial, las partes en la diferencia convengan en que sus integrantes ascienda al número de cinco. La composición del grupo especial se comunicará de inmediato a los Miembros.

Será considerado tercero en el procedimiento a aquel Miembro que tenga un interés sustancial en un asunto sometido a un grupo especial y que así lo haya notificado al OSD a fin de ser oído por dicho grupo y de presentarle comunicaciones por escrito, mismas que se facilitarán a las partes en la diferencia y se reflejarán en el informe del grupo especial.

El procedimiento no excederá por regla general de seis meses desde la fecha en que se haya convenido la composición del grupo especial y su mandato, hasta la fecha en que se dé traslado del informe definitivo a las partes en la diferencia. Si se tratare de productos pedecederos u otros casos de urgencia, el grupo especial tratará

de dar traslado de su informe a las partes en la diferencia dentro de un plazo de tres meses. Las deliberaciones del grupo especial serán confidenciales.

Dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de distribución del informe de un grupo especial a los Miembros, el informe se adoptará en una reunión del OSD, a menos que una parte en la diferencia notifique formalmente a éste su decisión de apelar, el informe del grupo especial no será considerado por el OSD a efectos de su adopción hasta después de haber concluido el proceso de apelación. Este procedimiento de adopción se entiende sin perjuicio del derecho de los Miembros a expresar sus opiniones sobre los informes de los grupos especiales.

El Organo Permanente de Apelación (OPA) establecido por el OSD, entenderá de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones de los grupos especiales y se integra por siete personas de las cuales actuarán tres en cada caso. Las personas que integran el OPA cuentan con reconocido prestigio, con competencia técnica acreditada en derecho, en comercio internacional y en la temática de los acuerdos abarcados en general, no deben estar vinculadas a ningún gobierno y actuarán por turno, mismo que se determinará en el procedimiento de trabajo del OPA.

Únicamente las partes en la diferencia, excluyendo a los terceros, podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial. Los terceros podrán sólo presentar comunicaciones por escrito al OPA, que podrá darles la oportunidad de ser oídos. La duración del procedimiento entre la fecha en que una parte en la diferencia notifique formalmente su decisión de apelar y la fecha en que el OPA distribuya su informe no excederá por regla general de sesenta días, pudiendo ampliarse por motivos justificados, pero en ningún caso la duración del procedimiento excederá de noventa días.

La apelación tendrá por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe



del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste. El OPA podrá confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial, sus informes serán adoptados por el OSD y aceptados sin condiciones por las partes en la diferencia salvo que el OSD decida por consenso no adoptar el informe del OPA en un plazo de treinta días contados a partir de su distribución a los miembros. Si las partes no acuerdan otra cosa, el marco temporal de las decisiones del OSD o bien el período comprendido entre la fecha de establecimiento del grupo especial por el OSD y la fecha en que OSD examine el informe del grupo especial o el informe del examen en apelación no excederá, por regla general, de nueve meses cuando no se haya interpuesto apelación contra el informe del grupo especial o de 12 cuando no se haya interpuesto.

Si el grupo especial o el OPA han prorrogado el plazo para emitir su informe, la duración del plazo adicional se añadirá al período indicado.

Sobre la compensación y suspensión de concesiones u otras obligaciones, el Entendimiento establece que son medidas temporales a las que se puede recurrir cuando no se apliquen en un plazo prudente las recomendaciones y resoluciones adoptadas. Pero, ninguna de estas medidas u otras obligaciones son preferibles a la aplicación plena de una recomendación de poner una medida en conformidad con los acuerdos abarcados.

La compensación es voluntaria, y si se otorga, será compatible con los acuerdos abarcados. El nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones que autorice el OSD será equivalente al nivel de la anulación o menoscabo. El OSD no autorizará la suspensión de concesiones u otras obligaciones si un acuerdo abarcado lo prohíbe.

La suspensión será temporal y se aplicará hasta que se haya suprimido la

medida declarada incompatible con un acuerdo abarcado, hasta que el Miembro que deba cumplir las recomendaciones o resoluciones ofrezca una solución a la anulación o menoscabo de ventajas, o hasta que se llegue a una solución satisfactoria para las partes.

Sobre el arbitraje el Entendimiento considera que un procedimiento rápido de este tipo en la OMC como medio alternativo de solución de diferencias puede facilitar la resolución de algunos litigios que tengan por objeto cuestiones claramente definidas por ambas partes. Este recurso estará sujeto al acuerdo mutuo de las partes, que convendrán en él mediante un acuerdo que se notificará a todos los Miembros con suficiente antelación a la iniciación efectiva del proceso de arbitraje.

Sólo pueden constituirse en parte en el arbitraje otros Miembros si las partes que han convenido en recurrir en él están de acuerdo en ello. Las partes convendrán en acatar el laudo arbitral. Los laudos arbitrales serán notificados al OSD o al Consejo o Comité de los acuerdos en cuestión, en los que cualquier Miembro podrá plantear cualquier cuestión con ellos relacionada. Se vigilará su cumplimiento y en caso contrario se puede acudir a la compensación y suspensión de concesiones aplicable también a los laudos arbitrales.

El GATT de 1994 establece que para la solución de diferencias puede recurrirse al Entendimiento sobre Solución de Diferencias con respecto a cualquier cuestión derivada de la aplicación de las disposiciones referentes al propio GATT o bien a las zonas de libre comercio o los acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de las mismas.

El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, sobre medidas *antidumping* determina que será aplicable a las consultas y a la solución de diferencias el Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC. Si la autoridad

competente del Miembro importador ha adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos, aceptar compromisos en materia de precios, o cuando una medida provisional tenga una repercusión significativa y el Miembro que haya pedido las consultas estime que la medida ha sido adoptada en contravención con lo dispuesto en el Acuerdo, podrá someter la cuestión al OSD con la finalidad de que se establezca un grupo especial que examine el asunto.

El TLCAN establece para la revisión de los asuntos en materia de antidumping y cuotas compensatorias, un mecanismo en el que los tribunales arbitrales independientes, de integración binacional, revisan las resoluciones definitivas que hayan dictado las autoridades competentes de los países signatarios de dicho Tratado.

Cualquier Parte implicada puede, por iniciativa propia, solicitar la constitución de un panel para que revise una resolución definitiva. Cuando una persona que bajo el derecho interno de la Parte importadora tenga la facultad de promover la revisión de una resolución definitiva, le requerirá al gobierno de la Parte importadora que solicite la constitución de un panel, éste está obligado a hacerlo o bien el país exportador a fin de sustituir la revisión judicial por tribunales arbitrales binacionales. Su objetivo es el de sustituir, mediante este sistema, la revisión judicial interna de las resoluciones administrativas en la materia. Únicamente los Estados pueden ser partes del procedimiento, los particulares funcionan como coadyuvantes de las Partes, sin embargo, con el carácter de parte interesada se da a dichos particulares el derecho de comparecer y ser representados por abogados en el procedimiento ante el panel, así como el de solicitar información y presentar pruebas y alegatos.

Los tribunales arbitrales se integran por cinco personas calificadas provenientes de los países involucrados y seleccionados de una lista elaborada por los tres países.

Cada país elegirá a dos árbitros, el quinto será escogido por acuerdo de los árbitros seleccionados y, si no llegan a un acuerdo, será elegido al azar.

En la revisión de la resolución impugnada, el tribunal arbitral aplicará únicamente el derecho del país importador. Las resoluciones de que se trate deben ser definitivas y haber sido emitidas por la autoridad competente a cargo de las investigaciones de prácticas desleales de comercio de cada país y puedan recurrirse judicialmente conforme al derecho interno de cada país.

El tribunal arbitral podrá confirmar la resolución definitiva impugnada o devolverla a la autoridad administrativa que la emitió, con el fin de que adopte medidas no incompatibles con su decisión. El fallo es obligatorio para las Partes respecto del asunto concreto que se sometió a revisión del panel. Ninguna de las Partes puede establecer en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales una resolución de un panel.

El TLCAN también establece un procedimiento para la impugnación extraordinaria, así como los fundamentos para invocar este procedimiento y que se limitan al caso en que alguna de las partes involucradas alegue parcialidad o conflicto de intereses, o alguna violación del Código de Conducta que los miembros del panel deben seguir, o que el panel se ha apartado de manera grave del debido proceso legal que debe seguirse en el procedimiento, o se ha excedido en sus facultades o competencia. Además es necesario que la Parte impugnadora considere que cualquiera de las circunstancias descritas afectó materialmente la decisión del panel y amenaza a la integridad del proceso de revisión.

Dictada la resolución del tribunal arbitral, cualquiera de los países involucrados en la controversia podrá solicitar la instalación de un comité de impugnación

extraordinaria integrado por tres jueces de nivel federal o de tribunales de apelación; pueden ser activos o retirados, de los tres países. Este comité anulará la resolución original si determina que se ha presentado alguno de los supuestos para invocar la impugnación extraordinaria. Caso en el cual se establecerá un nuevo tribunal arbitral.

Para asegurarse de que el procedimiento del tribunal arbitral funcione y proteger la efectividad de los paneles, el TLCAN establece diversos mecanismos de salvaguarda. Un país miembro podrá solicitar que un Comité Especial determine si la aplicación de la ley de uno de los países miembros ha impedido la instalación del tribunal arbitral, o que el tribunal dicte una resolución definitiva, o la ejecución de la resolución del tribunal arbitral o negado su fuerza y efecto obligatorios; o ha incumplido en lo relativo a brindar la oportunidad a un tribunal judicial independiente, según los principios dispuestos en el derecho interno, de revisión judicial de los fundamentos de la resolución administrativa objeto de la controversia.

En caso de que el comité especial concluya que se incurre en algunos de los supuestos previstos, los países involucrados solucionarán el asunto tomando en cuenta la determinación del comité. Si no logran llegar a un acuerdo, el país reclamante podrá suspender el sistema de tribunales arbitrales binacionales con respecto al otro país o suspender otros beneficios derivados del Tratado. Si esto sucede respecto de los tribunales arbitrales, el país demandado podrá adoptar medidas recíprocas. Salvo que los países involucrados resuelvan el asunto o que el país demandado demuestre al comité especial que ha adoptado las medidas correctivas necesarias, cualquier suspensión de beneficios podrá continuar en vigor.

Para la solución de controversias el TLCAN crea una Comisión de Comercio y un Secretariado que apoyará a dicha comisión y a otros grupos secundarios y tribunales para la solución de controversias. La Comisión de Comercio es la institución

central del TLCAN y está integrada por ministros o funcionarios a nivel de gabinete que son designados por cada país, tiene sesiones anuales, pero su trabajo cotidiano lo realizan funcionarios de los tres gobiernos que participan en los diversos comités y grupos del TLC. Los Comités y grupos operan por consenso.

Si surge un asunto que puede afectar a un país en sus derechos derivados del TLCAN, el gobierno de ese país puede solicitar la realización de las consultas a los otros gobiernos involucrados, los cuales deben atender de inmediato la solicitud. Para el TLCAN tiene prioridad la conciliación como la forma de resolver una controversia. El tercer país tiene derecho a participar en las consultas entre dos países o a iniciar consultas por su cuenta.

Si las consultas no resuelven el asunto dentro de un plazo de 30 a 45 días, cualquier país podrá convocar a la Comisión de Comercio a una reunión plenaria. Esta procurará una solución pronta mediante el uso de buenos oficios, mediación, conciliación, u otros medios alternativos que diriman litigios.

Se iniciará el procedimiento ante los tribunales, si después de la intervención de la Comisión de Comercio no se logra una resolución mutuamente satisfactoria. Cualquier país involucrado podrá solicitar el establecimiento de un tribunal que considere la controversia.

En caso de que una controversia pueda someterse tanto a instancias previstas por el GATT como a las que instituye el TLCAN, el país demandante podrá elegir entre cualquiera de los dos foros. Si el tercer país desea someter el asunto ante un foro distinto, los dos países que actúen como demandantes en la controversia consultarán para llegar a un acuerdo sobre un foro único. Si estos países no llegaran a un arreglo, normalmente el procedimiento de solución de controversias se llevará a cabo ante un

tribunal arbitral establecido según las disposiciones del TLCAN. Una vez seleccionado el foro, éste será excluyente del otro.

Si el país demandante decide que el asunto se lleve a cabo mediante los procedimientos del TLCAN, puede solicitar el establecimiento de un tribunal arbitral. El tercer país también podrá participar como país reclamante, o limitarse a presentar las comunicaciones orales y escritas. Los tribunales deberán presentar conclusiones de hechos y determinar si la acción impugnada es incompatible con las obligaciones derivadas del TLCAN y puede hacer recomendaciones para la solución de la controversia.

Los tribunales se integran por cinco miembros que serán elegidos normalmente de una lista acordada trilateralmente, integrada por expertos en materia jurídica y comercial u otras áreas relevantes, originarios de cualquier país, inclusive de un país no miembro del TLCAN.

Para asegurar la imparcialidad del tribunal, los miembros que lo integren se seleccionarán mediante un proceso de "selección inversa", que consiste en que el presidente sea seleccionado primeramente, por acuerdo entre los países contendientes y a falta de acuerdo por un lado de la controversia, será elegido por sorteo. El presidente no podrá ser ciudadano del lado que realice la selección, pero podrá ser ciudadano de un país no miembro del TLCAN. Después, cada lado deberá seleccionar dos integrantes adicionales que sean ciudadanos del otro país o países del lado contrario. Cuando una persona que no esté incluida en la lista de miembros trilateralmente acordada sea seleccionada para integrar un tribunal, cualquier país contendiente podrá ejercer una recusación sin expresión de causa contra tal persona.

Las reglas procesales, permiten presentar comunicaciones escritas y réplicas,

otorgan el derecho a la celebración de audiencias y para asegurar una pronta resolución de los conflictos establecen plazos estrictos.

El tribunal deberá presentar un informe preliminar con carácter confidencial a los países contendientes, dentro de un plazo de 90 días a partir de la selección de sus miembros, salvo que los países en conflicto acuerden otra cosa. Estos, a su vez, tendrán 14 días para comunicar al tribunal sus comentarios respecto del informe. El tribunal presentará el informe final a los países contendientes en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se presentó el informe preliminar, y será turnado a la Comisión, la cual lo publicará.

Para la puesta en práctica y los casos de incumplimiento el TLCAN establece que a partir de la fecha en que se haya recibido el informe del tribunal, los países contendientes deberán acordar la solución de la controversia, la cual normalmente se apegará a las recomendaciones del tribunal. Si el tribunal determina que el país demandado ha actuado de manera incompatible con sus obligaciones conforme al TLCAN y los países contendientes no llegan a un acuerdo dentro de 30 días u otro plazo mutuamente acordado luego de la recomendación, el país demandante podrá suspender la aplicación de ventajas equivalentes hasta que se resuelva el asunto. Cualquier país que considere excesiva la represalia tendrá el derecho de someter el asunto a un tribunal para obtener una resolución.

El procedimiento de solución de controversias incluido en los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito México con diversos Países Latinoamericanos como Costa Rica y sus similares se divide en tres fases: la primera corresponde a la celebración de consultas, en las cuales los países deben cooperar para solucionar sus diferencias de manera amistosa, si esto no se logra entra la segunda fase donde las partes



pueden convocar a la Comisión Administradora que puede formular recomendaciones, y cuenta con una gama de posibilidades para ayudar a las Partes a solucionar su conflicto, mediante buenos oficios, la conciliación y la mediación. Si la controversia aún no se resuelve en esta segunda fase, se inicia la tercera fase en la cual pueden solicitar la formación de un tribunal arbitral. Para ello, la Comisión cuenta con una lista de hasta 20 personas que cuentan con las cualidades necesarias para ser árbitros. De esta lista las Partes seleccionarán a cinco miembros, con la prohibición de que las Partes designen como árbitros a individuos de su propia nacionalidad.

Dentro de los 90 días siguientes al nombramiento del último árbitro, el tribunal dictará a las Partes una decisión preliminar; las Partes podrán hacer observaciones sobre esta decisión y el tribunal deberá considerarlas. Posteriormente, el tribunal presentará a la Comisión una decisión final que será obligatoria para las Partes, y deberán cumplirla en los términos y plazos fijados.

Si la Parte perdedora no cumple con la decisión final, la Parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios por un monto equivalente hasta que se cumpla con la decisión del Tribunal.

## CAPITULO 3. LOS APROVECHAMIENTOS

### 3.1. CONCEPTO

El CFF de 1938, primer Código Fiscal, clasificaba los ingresos públicos en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Este Código tenía una clasificación residual, según Sergio Francisco de la Garza, era una especie de cajón de sastre donde iban a parar todos los ingresos no clasificables en las otras tres categorías, que eran los aprovechamientos. Estos se definían como los demás ingresos ordinarios del erario federal no clasificables como impuestos, derechos y productos; los rezagos, que son los ingresos federales que se perciben en año posterior al en que el crédito es exigible, y las multas (art. 5).

El segundo CFF, vigente a partir de 1967, mantiene la misma clasificación de ingresos del anterior, cambia las definiciones de ellos y no incluye como figura tributaria separada la de las contribuciones especiales. Define los aprovechamientos como los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos (art. 4). (116)

El CFF de 1981, vigente a partir de 1983, introduce cambios sustanciales a los conceptos de ingresos públicos, que clasifica en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, derechos, productos y aprovechamientos. A estos últimos los define como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Asimismo dispone que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución

---

(116) Cfr. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, S.A.; 17a. ed.; México, 1992, pág. 118

y la indemnización que se cobre por cheques no pagados que se apliquen en relación con aprovechamientos son accesorios de estos y participan de su naturaleza (art 3°).

Esta definición de aprovechamientos, aunque es por exclusión del resto de los ingresos, menciona que estos ingresos se originan por las "funciones de derecho público".

Para José Pablo de la Herrán de las Pozas "la misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto; proviene de 'fungere' que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de 'finire', por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública."(117)

Ahora bien, si son funciones "de derecho público", serán aquellas actuaciones del Estado por razón del fin jurídico en su esfera pública, que son aquellas que le corresponden al Estado como autoridad y que sólo él puede realizar. Esto es explicable, pues cuando surge una comunidad política, independientemente de la forma de Estado que adopte, se le adjudica a éste el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de necesidades públicas.(118)

Los aprovechamientos no son una categoría específica de ingresos públicos, ni de contribuciones. Son una clasificación que recibe los ingresos heterogéneos que no se pueden reducir a los definidos en el artículo 2° y 3°, tercer párrafo, del CFF. Se definen por exclusión como ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, es decir funciones de éste como autoridad, distintos de los impuestos,

---

(117) Citado por SERRA Rojas, A., Derecho Administrativo, Edit. Librería de Manuel Porrúa, S.A.; 3ª ed.; México, 1965, pág. 73

(118) Cfr. DE LA GARZA. *Ibidem*. pág. 9.

aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. También son aprovechamientos, de acuerdo en el párrafo segundo, del artículo 3º del CFF mencionado, los recargos las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que se cobre por cheques no pagados, que se apliquen en relación con aprovechamientos son accesorios de estos y participan de su naturaleza. (119)

Los aprovechamientos también constituyen créditos fiscales, según lo previsto por el artículo 4º del CFF, entendiéndose que un crédito fiscal es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida que el Estado tiene derecho a percibir a través de sus órganos u organismos descentralizados y que provengan de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. Su recaudación independientemente de que se destinen a un fin específico lo hará la SHCP por oficinas autorizadas por la misma, o bien por el IMSS.

Los aprovechamientos son ingresos patrimoniales del Estado. Estos son ingresos que tienen su origen en actividades realizadas por el Estado de acuerdo a sus funciones de derecho público, son cantidades que el Estado obtiene por la administración de su riqueza, es decir por el manejo de su propio patrimonio; son ejemplos las multas administrativas, las indemnizaciones, los reintegros, las

---

(119) Cfr. SANCHEZ León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano; Edit. Cárdenas; 9a. ed.; México, 1994, pág 178, 179.

participaciones, las cooperaciones, o las regalías. (120)

La Ley de Ingresos de la Federación para 1997 en su artículo 9º, faculta al Ejecutivo por conducto de la SHCP, para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal mencionado, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos.

Para establecer el monto de los aprovechamientos a que se refiere el párrafo anterior, por la prestación de servicios y por el uso o aprovechamiento de bienes, la SHCP deberá tomar en consideración criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero de los organismos públicos que realicen dichos actos según lo siguiente:

a. La cantidad que se debe cubrir por el uso o aprovechamiento de bienes y servicios con referencia internacional. Se fija tomando en cuenta el cobro que se efectúe por el mismo uso o aprovechamiento o la prestación del servicio de similares características en los países con los que México mantiene vínculos comerciales.

b. Los aprovechamientos que se cobren, pero que no tengan referencia internacional, se fijarán considerando el costo de los mismos, siempre que se derive de una valuación de dichos costos en los términos de eficiencia económica y saneamiento financiero.

c. Se podrán establecer aprovechamientos diferenciales, cuando estos deriven de estrategias de comercialización o racionalización y se otorguen de manera general. A los organismos que omitan total o parcialmente el cobro o entero de los aprovechamientos establecidos en los términos de la Ley de Ingresos se les disminuirá del presupuesto asignado para el ejercicio una cantidad equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada.

---

(120) Cfr. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, Edit. Limusa; 3ª ed.; México, 1991, pág. 40.

La SHCP deberá aprobar los montos de los aprovechamientos que cobren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no obstante que su cobro se encuentre previsto en otras leyes. Para ello, las dependencias o entidades en cuestión tienen la obligación de someter para su aprobación, durante los meses de enero a marzo de 1997, los montos de los aprovechamientos con cuota fija o se cobren de manera regular.

Los aprovechamientos que no sean sometidos a la aprobación de la SHCP o que no sean aprobados por la misma, no podrán ser cobrados por la dependencia o entidad de que se trate a partir del 1º de abril de 1997, excepto si se trata de aprovechamientos por concepto de multas o cuotas compensatorias, fuera de estas excepciones, las dependencias y entidades interesadas deben someter para su aprobación a la SHCP el monto de los aprovechamientos a cobrar en un plazo no menor de 5 días antes a la fecha de su entrada en vigor.

Según el artículo 10 de la misma Ley de Ingresos, los ingresos por aprovechamientos se destinarán previa aprobación de la SHCP, a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad para la unidad generadora de dichos ingresos. El excedente del límite autorizado para el mes que corresponda debe enterarse a la Tesorería de la Federación a más tardar el décimo día del mes siguiente a aquel en que obtuvo el ingreso la entidad en cuestión.

Las autorizaciones que haga la SHCP para fijar o modificar las cuotas de los aprovechamientos durante un ejercicio fiscal sólo surtirán sus efectos para ese año. En dichas autorizaciones se señalará el destino que se apruebe para los aprovechamientos que perciba la entidad correspondiente.

## 3.2. EL ESTADO

### 3.2.1. Elementos

Para Eduardo Andrade S., el Estado "es un sistema inmerso en la sociedad encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica."(121)

Según García Máynez, el Estado "suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."(122)

Para Modesto Seara Vázquez, el Estado es "una institución jurídico-política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía." (123)

El Estado es una sociedad políticamente organizada, un fenómeno jurídico, un orden jurídico centralizado que regula el uso de la fuerza. Su carácter político emana del orden coercitivo, orden jurídico o derecho, que regula la conducta humana y hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre; que define y concreta las aspiraciones sociales en la medida que se estime necesario para el desarrollo de la comunidad. Para el jurista el Estado es un complejo de normas, un orden. (124)

Sin embargo, no sería posible comprender la esencia de un orden jurídico nacional, sin presuponer la existencia del Estado como realidad social subyacente. Un

---

(121) ANDRADE de S., Eduardo. La intervención del Estado en la Economía. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM. 1989, págs. 3 y 4.

(122) GARCIA Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Edít. Porrúa, S.A.; 39ª ed.; México, 1988, pág 98.

(123) SEARA Vázquez, Modesto, ibidem, pág. 83.

(124) Cfr. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, 2ª ed.; México, 1988, págs. 224 y 226; y Cfr. SERRA Rojas, A.; ibidem, pág. 59.

sistema de normas posee la unidad y la individualidad en virtud de las cuales merece el nombre de orden jurídico nacional, únicamente porque en una o en otra forma se halla referido a un Estado como hecho social preexistente, ya que es creado por un Estado o tiene validez para él.

Es entonces el Estado un producto social, una obra humana colectiva artificial, que se forma a lo largo de un proceso de transformación de los grupos humanos, está constituido por todo orden jurídico vigente en un territorio determinado. Como centro de imputación jurídica es la persona jurídica más importante de entre las Instituciones públicas y privadas (125). Sus elementos se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del Estado y que son el territorio, la población, el orden jurídico y el poder; y en elementos determinantes o modales que es la soberanía y los fines del Estado.

El territorio en sentido político es el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado, o bien, del ejercicio de las competencias estatales. Jurídicamente es la porción del espacio en que el Estado ejerce su poder y desde el punto del vista del derecho público es la base real del ejercicio del *imperium*.

Si el Estado es concebido como una unidad social efectiva, implica igualmente una unidad geográfica: un Estado - un territorio, éste puede tener una contigüidad física, integral, o no tenerla y ser un territorio desmembrado, de cualquier forma según Kelsen, se trata de un espacio tridimensional o cuerpos cónicos cuyos vértices están situados en el centro del globo, aún cuando el Derecho Internacional no ha determinado una zona de "aire libre" y el espacio hacia arriba no tiene límites.(126)

---

(125) Cfr. SERRA Rojas, A. *Ibidem*, pág. 42 y 81.

(126) Cfr. SEARA Vázquez, Modesto. *Ibidem*, pág. 91; Cfr. KELSEN, Hans. *Ibidem*, pág. 247; GARCIA Máynez, Eduardo. *Ibidem*, págs. 99 y 100.



La unidad del territorio estatal y la unidad territorial del Estado, se refiere a una unidad jurídica y no una unidad geográfica natural.

La población es el conjunto de individuos nacionales o extranjeros considerados unitariamente, que habitan dentro de un territorio determinado y que están sometidos a la autoridad fundamental de un Estado que surge del orden jurídico nacional que ellos mismos han creado según sus necesidades colectivas, por tanto, son el ámbito personal de validez de dicho orden. (127)

La población se considera jurídicamente como un objeto de la actividad estatal o del *imperium* cuando actúa como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; o se le puede considerar como un sujeto de la actividad estatal cuando actúa como miembro de la comunidad política, en un plano de coordinación (128). Del mismo modo que el Estado sólo tiene un territorio, tiene sólo una población; la unidad de la población también es jurídica y no natural, está constituida por la unidad del propio orden jurídico válido para los individuos considerados como población del Estado.

El ámbito personal de validez del orden jurídico nacional es limitado, ya que un individuo pertenecerá a la población de un determinado Estado si queda incluido en el ámbito personal de validez de su orden jurídico, por ello, el acto coercitivo establecido por el orden jurídico nacional puede dirigirse en contra de los individuos que se encuentren dentro del territorio estatal o ámbito territorial de validez del mismo orden jurídico y puede sancionar los actos y el comportamiento de los individuos que se encuentran fuera del territorio del Estado. (129)

---

(127) Cfr. SEARA Vázquez, Modesto. *Ibidem*, pág. 83; Cfr. KELSEN, Hans. *Ibidem*, pág. 276.

(128) Cfr. GARCIA Máynez, Eduardo. *Ibidem*, pág. 101.

(129) Cfr. KELSEN, Hans. *Ibidem*, pág. 226 y 227.

El Estado es concebido como una población o sociedad organizada que vive dentro de una parte limitada de la superficie de la tierra o espacio territorial, y se encuentra a menester de una voluntad que la dirija, sujeta a un principio director que ordenará y regulará los actos de la población, es decir a un determinado poder. Este puede ser, dependiendo de las condiciones que se tengan para asegurar el cumplimiento de los mandatos que se hagan a los miembros de la sociedad por sí mismo y por sus propios medios, de tipo coactivo y no coactivo o simple, así ese poder puede tener medios disciplinarios y coactivos. Estos últimos son característicos de un poder de dominación irresistible, ya que sus mandatos tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma violenta, aún en contra de la voluntad del obligado.

La autonomía es atributo del poder del Estado y consiste en la facultad del mismo para organizarse a sí mismo, de acuerdo con su propio derecho, donde los entes políticos se dan a sí mismos sus leyes y actúan de acuerdo con ellas para la autodeterminación del Estado. El Estado es una forma de organización de índole jurídica. (130)

Un Estado, un territorio, una población y un poder. Este poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, es la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad se desprende la del territorio y la de la población. (131)

Por soberanía "se entiende un poder que no está sujeto a otro poder", (132) es el poder más alto o supremo, y se ha considerado como una cualidad del poder político del Estado, pues la soberanía únicamente puede ser la cualidad de un orden normativo

---

(130) Cfr. GARCIA Máynez, Eduardo. *Ibidem*, pág. 107.

(131) Cfr. KELSEN, Hans. *Ibidem*, pág. 302; y Cfr. GARCIA Máynez, Eduardo. *Ibidem*, pág. 102.

(132) SEARA Vázquez, Modesto. *Ibidem*, pág. 91.

que se considera la autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones.

La idea de soberanía implica que es un poder independiente, lo que significa que los otros Estados que forman a la unidad internacional no pueden tener injerencia en los asuntos que caen bajo su competencia; por otra parte implica considerar la igualdad jurídica de todos los Estados, unos frente a otros, y todos bajo el Derecho internacional, según Seara Vázquez. (133)

### 3.2.2. Fines y Funciones

El Estado es la sociedad o población políticamente organizada en un orden jurídico que comprende un territorio determinado y propio, y soberanía para realizar los *fin*es que sean necesarios, con el objeto de lograr una justa convivencia. Por tanto, es una obra humana artificial al servicio de la sociedad y su existencia lógica como su capacidad jurídica se determinan y justifican por los fines históricos que se le asignen y que realice, consistiendo en esto su actividad. (134)

El Estado tiene capacidad jurídica, lo que significa que es un ente público facultado para actuar porque la ley le da esa posibilidad, ya que le ha creado derechos y obligaciones para la realización de finalidades sociales. Así el Estado ejerce sus derechos según la ley, sus órganos son una limitación legal y el funcionario no puede hacer otra cosa que lo que ordena la ley.

La actividad del Estado, según el maestro Serra Rojas, es "el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar, jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y

---

(133) Cfr. *Ibidem*, pág. 95.

(134) Cfr. SERRA Rojas, A. *Ibidem*, págs. 55, 56, 71 y 82.

cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las actividades subordinadas a conocimientos técnicos o científicos."(135)

Así, la actividad del Estado o bien, lo que el Estado debe hacer, lo determina el conjunto de normas que crean a sus órganos, fijan su funcionamiento y los fines a alcanzar.

Los fines dominan la vida del Estado, constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen para su justificación, se incorporan a su legislación y están implícitos en la acción de cada uno de los órganos estatales. El sistema jurídico que lo caracteriza tiene una finalidad "que explica la razón de ser de la norma misma y que va más allá del simple hecho de la positividad"(136) así, los fines del Estado los contiene el orden jurídico de un país, en la estructura constitucional y en la legislación ordinaria y reglamentaria.

Los fines que se atribuyen al Estado afectan directa o indirectamente a los intereses de los particulares creando una relación de necesidad. Su extensión la determina la naturaleza del sistema imperante en un país y que señala la acción gubernamental.

Los fines se incorporan al orden jurídico, se clasifican en órganos y se proveen de los medios para que puedan ser cumplidos en bien de la comunidad. Los fines del Estado son la seguridad pública y la justicia que conducen al fin último denominado bien común, y por considerar a toda la población, se le llama bien público siendo adoptado por el Estado. Al conocerse como principios jurídicos, podemos hablar de atribuciones, funciones, competencia, jurisdicción, prerrogativas, facultades, derechos,

---

(135) *Ibidem*, pág. 72.

(136) *Ibidem*, pág. 58.

poderes jurídicos y otras denominaciones. (137)

Las funciones del Estado son los medios o formas que reviste la actividad del mismo para su realización, adoptadas por el derecho para cumplir con los fines del Estado. El contenido de esa actividad se determina según la capacidad jurídica de los entes públicos, en planes y programas. (138)

El Estado tiene funciones de acuerdo a los intereses y fines de la sociedad y de las personas que la forman y tiene la misión de garantizar, mediante normas, órdenes o mandatos, que son ley en sentido material, la actuación de los fines generales o fines jurídicos.

"Las funciones del Estado y los poderes públicos que les corresponden, son potestades constitucionales que dividen, lógica y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad." (139)

Las tareas públicas, se realizan entregándola parcialmente a diversas entidades públicas o privadas, en esferas de competencia relativamente amplias. Así se crean instituciones, servicios públicos, empresas y otras formas para la posible ejecución de los propósitos que incumben al Estado.

El apoyo lógico de las funciones del Estado permite reconocer las etapas para alcanzar una meta, y por el apoyo jurídico se consagran los procedimientos en la legislación, necesarios para la realización de las tres funciones esenciales del Estado, que se refieren a la creación de normas, la aplicación concreta de la ley o a la solución

---

(137) Cfr. *Ibidem*, pág. 60.

(138) Cfr. *Ibidem*, pág. 72.

(139) *Idem*.

de conflictos jurídicos entre las personas. (140)

El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones, así, el Estado divide sus funciones, no sus fines. Estas funciones se encomiendan a los poderes públicos mediante la fracción del poder del Estado en un número importante de órganos llamados "órganos del Estado", y que son fracciones de competencia de mayor o menor importancia. La competencia delimita el campo de acción de los órganos públicos y precisa las tareas o actividades que les corresponden. Al ejercer esa competencia se representa el poder del Estado sin que signifique la división del mismo. Aun en el acto más elemental del poder se manifiesta todo el poder del Estado, que es único. (141)

El Estado tiene tres actividades esenciales con las que realiza sus fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo concentrado en la teoría constitucional, según sean los fines, se determinarán las funciones:

a. La función legislativa establece las normas jurídicas generales, imperativas y coercibles, crea el orden jurídico nacional, su acto típico es la ley. Esta función se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal.

b. La función jurisdiccional resuelve las controversias, además de estatuir o declarar el derecho al fijar en los "casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos" (142), su acto típico es la sentencia y se encomienda formalmente al Poder Judicial Federal.

c. La función ejecutiva regula la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico, difunde y ejecuta las normas jurídicas que crean situaciones jurídicas

---

(140) Cfr. *Idem*.

(141) Cfr. *Ibidem*. págs. 79 y 95.

(142) George Jellinek, citado por DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Edit. Limusa, México, 1992, pág. 33.

concretas. El Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país, su acto típico es el acto administrativo y es el Poder Ejecutivo Federal quien formalmente tiene encomendada esta función.

En el ejercicio de dichas funciones el Estado realiza actividades de policía, de servicio y de fomento. Los servicios públicos son empresas que satisfacen las necesidades generales en forma regular y continua. Existe una relación entre las funciones del Estado y los servicios públicos.

"Administrador es la persona que administra, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes o intereses ajenos." (143)

Administrar es aplicar la ley, cumplir con el mandato legal para alcanzar el fin del Estado que es un propósito de servicio público o interés general, esencia de la actividad del Estado, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo que produce situaciones jurídicas individuales.

La función administrativa es la actividad de interés público que el Estado realiza para la realización de sus fines, se llama administración pública y está subordinada al orden jurídico, con el principio de que los órganos públicos sólo hacen lo que la ley les permite. Está dirigida a la aplicación y conservación del orden jurídico y social, y al mismo tiempo a la prestación de los servicios públicos, por lo que comprende principalmente dos esferas que son: a) la jurídica, en la que se resume todo lo referente a la conservación del orden público, es decir, lo referente a la policía de seguridad, de higiene, de costumbres; b) la económica, relativa a la prestación y conservación de los servicios públicos.

---

(143) *ibidem*. pág. 19.

Por tanto, el Estado tiene un doble carácter: Gobierno y Administración. Sus fines, atribuciones y competencias, los concreta en sus órganos jurídicos a los que se les encomienda la función administrativa resuelta en la realización de actos administrativos de muy diversa connotación y alcance jurídico, y que forman la estructura del Ejecutivo Federal, siendo los funcionarios, empleados públicos y los propios particulares, los que desarrollan la actividad del Estado para satisfacer las necesidades generales.(144)

En un sentido objetivo, por su contenido o como función administrativa, es la acción o actividad administrativa con exclusión de la actividad política y la de gobierno, y en sentido subjetivo o formal, es el órgano que administra integrado por diferentes entes del poder público a los que se encomienda el cumplimiento de los propósitos administrativos, con elementos tales como un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y procedimientos administrativos tales que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares. Constitucionalmente la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley.

Esta función se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales con los propios elementos jurídicos o materiales del Estado y que crean situaciones jurídicas individuales, esta actuación deriva de un mandato legal o del Derecho que regula tanto el contenido como los límites de dicha actuación y finalmente crea situaciones jurídicas individuales al producir una transformación concreta en el medio jurídico por sus efectos. Así, "la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico." (145)

---

(144) Cfr. *Ibidem*, págs. 69 y 95.

(145) Cfr. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, ...., pág. 35.



### **3.2.3. Atribuciones**

Según el maestro Serra Rojas, el contenido de la actividad del Estado que se manifiesta en tareas específicas designadas a cada uno de sus órganos, para la consecución de sus fines, son precisamente las atribuciones del Estado, éstas han cambiado históricamente teniendo mayor o menor expansión y pueden identificarse en tres grupos que son: policía o control, fomento y servicio público.

La actuación de las autoridades en un Estado de Derecho está sujeta al mandato legal, por lo mismo estas actividades también se plasman en las normas legales como facultades de sus órganos y son llamadas atribuciones.

Con la atribución de policía el Estado mantiene el orden jurídico con normas que limitan la acción de los gobernados, previene la violación de derechos y sanciona la comisión de delitos.

Con la de fomento atiende la actividad económica de los particulares o regiones determinadas del territorio nacional pretendiendo un equilibrio o igualdad de condiciones económicas para la población.

Finalmente con la de servicios, satisface las necesidades generales de los particulares en forma directa o concesionada.

### 3.3. LAS FINANZAS DEL ESTADO

#### 3.3.1. La Actividad Financiera del Estado

El Estado a través del Poder Ejecutivo, desarrolla la actividad encaminada a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales, utilizando medios personales, materiales y jurídicos para cumplir con los fines que constitucionalmente tiene encomendados. (146)

La Actividad Financiera del Estado tiene tres momentos fundamentales: a) la recaudación u obtención de ingresos que provienen de las rentas que la hacienda pública percibe de la explotación de su propio patrimonio, del desarrollo de una actividad industrial o comercial, o bien, provienen de la riqueza de los gobernados con base en la potestad de imperio del Estado, estableciendo la distinción fundamental entre ingresos de derecho privado o patrimoniales e ingresos de derecho público o tributos, y también obtiene ingresos por medio de institutos mixtos como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos; y c) la erogación o aplicación de los medios económicos para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos, la realización de diversas actividades del Estado y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, que se desprenden de la aplicación de esas normas.

La actividad financiera tiene una dimensión económica en tanto que se ocupa de la obtención o inversión de los recursos de esta índole necesarios para el cumplimiento de sus fines; una política por la naturaleza del ente público que lo produce y los fines que persigue, ya que su realización depende del poder soberano, supremacía o imperio del Estado, y está subordinada al principio político que domina toda la actividad

---

(146) Cfr. Sáinz Bujanda, citado por DE LA GARZA, *Ibidem*, pág. 5.

financiera del Estado al igual que sus agentes, sus poderes y sus fines; asimismo, un aspecto jurídico, por la forma en que actúa y se desenvuelve, puesto que al igual que el resto de la actividad administrativa se encuentra regulada y sometida a derecho, además de que en el desenvolvimiento de sus relaciones requiere un sistema de disposiciones imperativas; y, un aspecto sociológico por los elementos sociales a los que afecta, ya que el régimen de los tributos, de los gastos públicos, la actuación económica de los entes públicos tienen repercusiones sobre los grupos sociales que se desenvuelven dentro del Estado.

El vocablo finanzas proviene del francés "*finances*" y éste del vocablo latino "*finatio*" cuya raíz es "*finis*", que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente prestación pecuniaria. Inicialmente financiar es pagar, su sentido se ha extendido al modo de obtener dinero y a su empleo y utilización. Actualmente con la palabra financiero se hace referencia a la Hacienda Pública.

El *Fisco*, o *fiscus* en Roma, era la cesta de mimbre en donde se guardaba el dinero y el término incluía al propio dinero. Tiempo después se usó para designar el tesoro del rey o emperador que se diferenciaba del tesoro público, llamado erario.

En la legislación española el Real Patrimonio, fisco o Cámara del Rey era el Patrimonio de los monarcas y el Erario al Tesoro público. El erario, del latín *aes*, *aeris*, significa dinero y se refiere al tesoro público del Estado y al lugar donde se guarda. Más tarde estos términos Fisco y Erario son de significado análogo.

La palabra Hacienda viene del latín *facienda*, lo que ha de hacerse y del verbo *facere*, hacer. Tradicionalmente la Hacienda pública "es el cúmulo de los bienes del Estado y la administración de ellos" (147). La Hacienda pública mexicana se constituye

---

(147) Cfr. SERRA Rojas, A. *Ibidem*, pág. 668.

por el conjunto de bienes, valores y derechos del Estado, destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas, se refiere a los ingresos y egresos del Estado para satisfacer las necesidades sociales.

El Estado y los demás entes públicos, requieren de un patrimonio y de un régimen adecuado para su manejo, así, la Hacienda pública se refiere a la constitución, manejo y transformación del patrimonio público.

En México, la dependencia del Gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal es la SHCP, que como el resto de las secretarías ejerce las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. El Secretario de la SHCP es auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establece su reglamento interior.

El reglamento interior, que es el instrumento que determina las atribuciones de las unidades administrativas y la forma en que los titulares pueden ser suplidos en sus ausencias, lo expide el Presidente de la República. El Secretario debe expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, establecer servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivo y los demás que sean necesarios para el despacho de los asuntos de su competencia.

La LOAPF en su artículo 31 señala los asuntos que a la SHCP le corresponde despachar. Primeramente le encomienda proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el PND.

En materia de ingresos y su recaudación, a la SHCP le corresponde proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, para

ello debe tomar en cuenta las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; debe estudiar y formular los proyectos de las leyes y disposiciones fiscales, y además de la ley de ingresos de la Federación; establecer y revisar los precios y las tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o las bases para fijarlos, para ello consultará a la SECOFI y contará con la participación de las dependencias correspondientes; cobrar los impuestos, las contribuciones de mejoras, los derechos, los productos y los aprovechamientos federales de conformidad con las leyes aplicables; vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; y dirigir los servicios aduanales, de inspección y a la policía fiscal de la Federación.

A partir del primero de julio de 1997 inició sus funciones el SAT con la entrada en vigor la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el DOF del 15 de diciembre de 1995, y el Reglamento Interior del SAT, publicado en el DOF del 30 de junio de 1997.

De acuerdo con la LSAT, el SAT es un órgano desconcentrado de la SHCP, tiene carácter de autoridad fiscal, goza de autonomía de gestión y autonomía técnica para dictar sus resoluciones, y tiene un presupuesto para lograr su objeto que es la realización de una actividad estratégica del Estado que consiste en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para financiar el gasto público.(148)

Las atribuciones del SAT y de acuerdo con su objeto son las siguientes:

- Dirigir los servicios aduanales y de inspección.

---

(148) Cfr. LSAT. Arts. 1º, 2º y 3º.

- Dirigir la Política Fiscal de la Federación.
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- Realizar la determinación, liquidación y recaudación de contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando los tratados internacionales, de los que México sea parte, establezcan que deban realizarlo las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal.
- Ejercer atribuciones en materia de coordinación fiscal que correspondan a la administración tributaria.
- Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o extranjeras, el acceso a la información para evitar la evasión o elusión fiscales, de acuerdo con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas.
- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscales y aduanera, así como celebrar acuerdos inter-institucionales en el ámbito de su competencia.
- Proporcionar asistencia, bajo el principio de reciprocidad, cuando se lo soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan acuerdos firmados o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual en ejercicio de facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes información y documentación que sea objeto de la solicitud.
- Ser órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera.
- Localizar y listar a los contribuyentes con objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo.

- Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan. (149)

Los órganos con que cuenta el SAT son la Junta de Gobierno, el Presidente y las Unidades administrativas que establezca el RISAT. Además el SAT contará con un Contralor Interno.

La Junta de Gobierno la conforman el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, dos representantes de la SHCP designados por el Secretario de Hacienda, el Presidente del SAT y dos titulares de Unidades Administrativas del SAT, de nivel inmediato inferior al del Presidente, designados por éste.

El Presidente del SAT es nombrado y removido por el Presidente de la República.(150)

Otros asuntos de la competencia de la SHCP de acuerdo con la LOAPF y que se inclinan a la gestión de los recursos, son el manejo de la deuda pública de la Federación, realizando y autorizando todas las operaciones en las que se haga uso del crédito público; la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito en el país; además, ejerce las atribuciones que le señalan las leyes sobre seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito; determina los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, con base en la información de las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administra su aplicación en los casos en que ello no competa a otra Secretaría; evalúa y autoriza los

---

(149) Cfr. LSAT. Art. 7°

(150) Cfr. LSAT Art. 8°

programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; efectúa las tramitaciones y los registros necesarios para la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; y formula la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Además, debe representar el interés de la Federación en controversias fiscales; coordina y desarrolla los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establece las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los mismos; norma y coordina los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal; fija los lineamientos en la elaboración de la documentación que se necesita para la formulación del informe Presidencial e integra dicha documentación; opina, antes de su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de Administración Pública Federal; por otra parte, vigila el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de las disposiciones en materia de planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación; ejerce el control presupuestal de los servicios personales y aprueba las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración pública Federal y sus modificaciones, establece normas y lineamientos sobre administración de personal.

Sobre los egresos o aplicación de los recursos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, a la SHCP le corresponde proyectarlos y calcularlos, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional preestablecidas, además, debe formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de



Egresos de la Federación y ponerlos a consideración del Presidente de la República.

La política fiscal se expresa en los medios para mantener el equilibrio económico de un Estado, pretende combatir la inestabilidad económica y los desarreglos tanto en el orden nacional como en las economías privadas, es el conjunto de medidas que un gobierno adopta para regular sus ingresos, sus egresos, los problemas generales del crédito, los precios y las implicaciones de la circulación monetaria. También es una política que ejerce funciones de coordinación entre la política fiscal y federal y la de los Estados, municipios y demás entidades públicas y privadas. Puede ser a corto y a largo plazos, según los objetivos de un gobierno, ya que hay medidas que deben aplicarse inmediatamente y otras que permiten un largo desenvolvimiento. (151)

Los Gobiernos deben tener un plan financiero que se concrete a través de un presupuesto en su régimen de ingresos y egresos, que incluya una relación de las obras y actividades que deberán emprenderse y los medios de que dispone el Gobierno Federal para llevarlas a cabo.

Aunque el problema no es cómo gastar los ingresos, sino cómo obtener nuevas fuentes de recursos, la actividad del Estado no se reduce a obtener recursos de los contribuyentes y a consumirlos en los gastos públicos, para la satisfacción de las necesidades sociales. El Estado democrático federal junto con los particulares, actúa como promotor de la riqueza nacional, así, financiar es una labor creadora de instrumentos o medios económicos con elevados finalidades sociales.

En México la actividad gubernamental está basada en un sistema de planeación que comprende tres documentos básicos:

- a. Plan Nacional de Desarrollo
- b. Ley de Ingresos
- c. Presupuesto de Egresos

---

(151) Cfr. SERRA Rojas, A. *Ibidem*. pág. 674.

### 3.3.2. Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos además de ser el medio que utiliza el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos, es el programa de acción del Gobierno, es decir, es un instrumento de política económica y de administración y el más importante medio para la planificación económica y social, con una importante función como un sistema de producción, de distribución y de consumo para toda la nación.

Por ello, el Estado debe definir sus grandes objetivos nacionales y decidir cuál será su política económica paralelamente a su política presupuestaria, que es la expresión más acabada en lo formal y material, de la política económica y social del Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene esos grandes objetivos nacionales y los lineamientos de la política económica del Estado y, como se señaló en el primer capítulo del presente trabajo, las normas y principios básicos de la planeación nacional del desarrollo con objeto de encauzar, en función de ésta, las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Por medio del presupuesto, el Estado ejecuta su voluntad política con la finalidad de reformar la estructura económica y social, asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional y se convierte en el plan para ordenar racionalmente la actividad financiera del Estado.

El presupuesto, según Faya Viesca, tiene un ciclo de vida que inicia en el momento en que el Estado sustrae la riqueza de los particulares, y concluye en el momento en que les devuelve esta riqueza en forma de servicios

públicos o en rentas.(152)

El equilibrio presupuestal y la anualidad, son principios sustanciales del presupuesto de egresos.

El primero supone que los egresos destinados al Gobierno Federal concuerden con los ingresos que percibirá el Estado en un determinado ejercicio; para que esto suceda es necesaria la realización de estudios socio-económicos que determinen con mayor certeza las cifras que comprenden tanto los ingresos como los egresos, con la finalidad de evitar un déficit o superávit presupuestal, es decir, que no se vaya a gastar más de lo que se percibe o bien que no se gaste menos de lo percibido.

El segundo principio sustancial, la anualidad, tiene su base legal en el artículo 74, fracción IV de la CPEUM que dispone que a la Cámara de Diputados le corresponde aprobar el *presupuesto anual* de gastos, por ello este principio considera que la autorización del ejercicio de los gastos públicos sólo tiene vigencia por el término de un año, o ejercicio fiscal, que en nuestro país coincide con el año del calendario.

Los principios de carácter formal del Presupuesto de Egresos son los siguientes:

1. Principio de unidad. Consiste en que sólo hay un presupuesto y no varios, que los egresos autorizados deben concentrarse en un sólo documento, se precisa que sea así porque de esta forma se aprecian con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, constituyendo una garantía de orden en el cumplimiento de ellas. Implica que

---

(152) Cfr. FAYA Viesca, Francisco. Finanzas Públicas, Edit. Porrúa, S.A.; 2ª ed.; México, 1988, págs. 197-208.

en un único documento se reúnen todos los gastos y recursos del Estado.(153)

Su base constitucional se puede encontrar en los artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV de la CPEUM, éstos hablan de "el Presupuesto".

2. Principio de universalidad. De acuerdo con él todos los gastos públicos deben estar autorizados por el Presupuesto, su base Constitucional está en el artículo 126 de la CPEUM, que establece que "no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el Presupuesto o determinado por ley posterior".

3. Principio de no afectación de recursos. Giuliani Fonrouge lo explica diciendo que tiene por objeto que determinados recursos no sean utilizados para la atención de gastos determinados, es decir, que no tengan una "afectación" especial, sino que ingresen a los gastos generales; por lo tanto, todos los ingresos, sin excepción, entrarán a un fondo común y se utilizarán para financiar todas las erogaciones. El artículo 1º del CFF, que es su base jurídica, dispone que "Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico."

4. Principio de especialidad o de separación de gastos. Por especialidad debe entenderse que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales libradas discrecionalmente por la administración, por el contrario, debe detallarse el monto del crédito autorizado para cada caso o tipo de erogación y tiene como finalidad establecer un orden en la administración de los fondos públicos y ser la base para que el Poder Legislativo pueda controlar las erogaciones con eficacia. La partida es la autorización más concreta y detallada del gasto público.(154)

Su base constitucional se encuentra en el artículo 74, fracción IV de la CPEUM, que señala que al examinarse la Cuenta Pública debe verificarse si hay o no

---

(153) Cfr. Giuliani Fonrouge, citado por DE LA GARZA. *Ibidem*, pág. 135.

(154) Cfr. Fraga y Giuliani Fonrouge, citados por *Ibidem*, pág. 137.

discrepancias entre las partidas del Presupuesto y las cantidades gastadas.

### 3.3.3. Ingresos del Estado

La CPEUM faculta en su artículo 73, fracción VII y XXIX-A al CU para imponer y establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, y de la lectura del inciso h) del artículo 72 del mismo ordenamiento, se desprende que la iniciativa de la ley de ingresos, a diferencia de la mayoría de las leyes cuya discusión puede iniciarse en cualquiera de las dos cámaras, debe ser discutida primero en la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores, y ser aprobada por ambas Cámaras. Su discusión y aprobación debe preceder a la discusión y aprobación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos.

Es un documento que se elabora en forma anual para el Gobierno Federal donde se presenta la estimación de los ingresos que se espera recibir por el ejercicio de la función recaudatoria propia del gobierno. Su formulación se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos, por lo que en caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir los compromisos y necesidades derivados de las acciones y programas de gobierno, serán necesarios recursos adicionales, para ello se recurre al último concepto de ingreso conocido como financiamiento, clasificándolo según su destino en Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (155)

La Ley de Ingresos de la Federación es el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal puede recaudar en un año determinado para

---

(155) Cfr. ADAM Adam, Alfredo y BECERRIL Lozada, Guillermo. La fiscalización en México, UNAM, 2ª ed.; México, 1989, pág. 17.

financiar los presupuestos de egresos, generalmente es una lista de conceptos, un catálogo de los impuestos que se cobrarán en el año fiscal, por los cuales puede percibir ingresos el Gobierno.

Las Leyes de Ingresos de la Federación se expiden de acuerdo con las prescripciones constitucionales que regulan la actividad legislativa, por lo tanto, sus disposiciones tienen la misma validez y efectos que las demás leyes federales.

La fracción IV del artículo 74, segundo párrafo de la CPEUM, establece la iniciativa del Ejecutivo para promover la Ley de Ingresos, como una obligación a su cargo. Dicha iniciativa contiene una exposición de motivos en la que se resumen las consideraciones de orden económico y de política fiscal en que se basa.

Los ingresos públicos son clasificados por la doctrina en ingresos originarios y derivados; tributarios y no tributarios.

Los ingresos originarios tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta, como es el caso de los "productos". Los ingresos derivados son aquellos que el Estado recibe de los particulares y que no provienen de su propio patrimonio, como los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos. (156)

Los ingresos tributarios o de derecho público son los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, y sus accesorios. El criterio para determinar el carácter tributario de los ingresos se basa en la facultad o poder que el Estado, como órgano político- jurídico, tiene para obtener unilateralmente recursos de los particulares, a esto se le llama potestad tributaria, o sea, son los que percibe y obtiene el Estado como autoridad, en ejercicio de funciones de derecho

---

(156) Cfr. DE LA GARZA, *ibidem*, págs. 115 y 116.

público y que incluso, puede obtenerlos por vía forzosa. (157)

Los ingresos no tributarios o de derecho privado son todos los demás ingresos públicos, que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como son los aprovechamientos y los productos. Los aprovechamientos suponen un servicio prestado por parte del Estado como autoridad, o el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, cuyo costo se puede calcular según el gasto que represente para la unidad administrativa que lo otorgue y por ser un crédito fiscal, de acuerdo al artículo 4º del CFF, también puede obtenerlos el Estado por vía forzosa.(158)

Los productos corresponden a aquellos recursos que percibe el Estado en el ejercicio de sus funciones de derecho privado, y que no puede exigir por vía económico-coactiva.

Los tributos son la más importante clase de ingresos del Estado moderno para obtener los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades.

La CPEUM en su Art. 31, fracción IV, se refiere a las contribuciones en forma que comprende a las cuatro especies, reguladas por el CFF, y en ambos casos se utiliza el vocablo contribución como equivalente a tributo, cabe aclarar que en México no existe concepto alguno de tributo; sin embargo, tributo y contribución son, según Sergio Francisco de la Garza, sinónimos en el Derecho Mexicano, mismo que establece que son tributos o contribuciones los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejora y los derechos. En general, todos ellos son prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio

---

(157) Cfr. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso, Edit. Limusa; México, 1991, págs. 26 y 31.

(158) Cfr. DE LA GARZA, Ibidem, pág. 17.

para obtener recursos y poder cumplir con sus fines. (159)

El mismo artículo 31, en su fracción IV establece el principio de legalidad, enunciado con las palabras "*nullum tributum sine lege*", entendiéndose que ningún gravamen podrá recaudarse, ni el Estado podrá exigir pago alguno a los particulares si la obligación de hacerlo no está prevista por la Ley de Ingresos, por una ley posterior a ella o una ley especial y que en esa ley se precisen los elementos del tributo, es decir, el sujeto, el objeto, la base, la tasa o tarifa, la época y forma de pago, las exenciones y las sanciones. Salvo casos excepcionales, la Ley de Ingresos no especifica los elementos de los tributos, por tanto, sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos por los conceptos que enlista, y que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor. Junto a la Ley de Ingresos existen leyes especiales que regulan los propios tributos, estas leyes no se reexpiden cada año cuando la de Ingresos conserva el mismo concepto del impuesto. Todos los tributos constituyen obligaciones ex-lege, lo que significa que su fuente está representada por la conjunción de un presupuesto establecido en la Ley, es decir lo que se entiende como presupuesto, hecho imponible, o hipótesis de incidencia, y un hecho de la vida real que se ajusta perfectamente a la hipótesis.

Los tributos deben ser justos, y a ello hace referencia el citado artículo constitucional al disponer que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas, es decir, que la carga del impuesto esté de acuerdo con la capacidad contributiva de los sujetos y que se aplique a todos aquellos que se encuentren en el supuesto contenido en la ley, en caso contrario serían inconstitucionales. La proporcionalidad implica que el tributo debe establecerse en proporción a la riqueza del sujeto pasivo, por lo tanto, supone que se cobra según su capacidad económica.

---

(159) Cfr. *Ibidem*, págs. 319, 320 y 321.



La equidad implica la idea de justicia del caso concreto por la aplicación de la ley en igualdad de condiciones a los que se encuentren en igualdad de circunstancias, radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, lo único que puede variar son las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, siguiendo el principio de proporcionalidad mencionado.

Los tributos tienen carácter público, es decir que constituye parte del Derecho Público, son ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía o potestad de imperio y no en virtud de negocios jurídicos privados como lo son la compraventa, el arrendamiento, entre otros.

Existe un principio de "no afectación de recursos", que tiene por objeto establecer que los recursos que obtiene el Estado no tengan una afectación especial a gastos determinados, sino que deben ingresar formando un fondo común y servir para financiar todas las erogaciones. El artículo 1º del CFF establece que "sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico".

En síntesis, las contribuciones constituyen obligaciones de derecho público, deben ser establecidas por una ley, ser proporcionales y equitativas y su producto debe destinarse a cubrir los gastos públicos.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1997, publicada el 23 de diciembre de 1996 en el DOF, contiene en su artículo 1º la siguiente clasificación de los ingresos del Erario Federal:

#### L.IMPUESTOS:

El presupuesto fundamental en que el Estado se basa para crear un impuesto, y para exigir su pago al contribuyente con base en la Ley, es el principio de la capacidad contributiva. Surge cuando el legislador considera que ha acontecido un determinado

hecho del que es posible la creación de un impuesto. Este supuesto se contempla en una Ley, ajustando ésta a la realidad social y económica, para cumplir con el principio de justicia fiscal. Hay que partir de la idea central de que toda legislación financiera emana de la voluntad soberana del Estado.(160)

En el CFF de 1938 los impuestos eran definidos como las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fijaba unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincidía con la que la ley señalaba como hecho generador del crédito fiscal (art. 2).

El CFF de 1967 los definió como las prestaciones en dinero o en especie que fijaba la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos (art. 2).

El CFF de 1981, que entró en vigor en 1983, define a los impuestos en su artículo 2º como las contribuciones establecidas en la 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, que se refiere a las aportaciones de seguridad social, III, que define a las contribuciones de mejoras y IV, que define a los derechos.

Es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente o sujeto pasivo, sin contrapartida, es coactivamente impuesta a título definitivo, sin la promesa de reembolso por parte del Estado, por mandato de una ley o de un acto autorizado por ésta a favor del Estado, teniendo por objeto una prestación pecuniaria destinada a cubrir los gastos públicos. El Estado tiene el derecho de exigirlo en virtud de su potestad de imperio, y el cumplimiento de esta obligación no se deja al arbitrio de los

---

(160) Cfr. FAYA Viesca, Francisco. *Ibidem*, pág. 130.

particulares los cuales pueden cubrirlo libremente o coaccionados por la autoridad competente.

El carácter obligatorio es elemento esencial del impuesto, distinto a otro tipo de ingresos públicos, esta obligatoriedad se origina siempre en una Ley, misma que siempre es su fuente y no la voluntad de los particulares. Por otra parte, es distintivo del impuesto la falta total de toda relación de correspondencia entre el pago del impuesto y cualquier compensación directa del Estado a favor del contribuyente, lo que establece que siempre que se fija un impuesto al obligado, éste deberá forzosamente cubrirlo, y en cambio, el Estado nunca estará obligado a otorgar contraprestación concreta. Esa falta de contraprestación se desprende del principio de que los impuestos se destinan a cubrir los gastos generales del Estado.

Existen tres elementos constitutivos de todo impuesto, llamados también elementos cualitativos y que son: a) la materia imponible, que es la renta del contribuyente, gravamen que recae sobre la totalidad de esta renta o sólo sobre una parte de ella, toma en cuenta la riqueza como elemento económico y manifestación de la capacidad contributiva; b) el sujeto pasivo del impuesto u obligado al pago, que es aquella persona física o moral a la que la Ley Fiscal le imputa la realización de determinados hechos o actos que son generadores del crédito fiscal; y c) el objeto del impuesto, que es el acto o el hecho que como supuestos expresamente la Ley Fiscal establece como generadores del crédito fiscal, tiene existencia jurídica y es imputable al contribuyente sólo desde el momento en que el supuesto tipificado en la norma se realiza. (161)

---

(161) *Ibidem*, pág. 137.

También están los elementos cuantitativos, que son los que determinan el importe de la cuota o deuda impositiva para cada caso específico y éstos son: la base imponible o traducción cuantitativa, que es la evaluación en dinero del objeto del impuesto; y la tarifa aplicable a dicha base.

Para cumplir con el principio de legalidad tributaria, es decir que sea proporcional y equitativo es preciso, según la SCJN, que la ley establezca el impuesto, y además fije su cuantía o proporcionalidad, la cuota o forma y términos de computarlo y pagarlo, caso contrario, sería la autoridad fiscal y no la ley la que fijaría la proporcionalidad del impuesto, lo cual sería arbitrario e inconstitucional. (162)

#### II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:

El CFF las define en su artículo 2º, fracción II, como "las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado." Están a cargo de los patrones y los trabajadores que integran a los grupos beneficiados y se destina a la financiación del servicio de previsión.

#### III. CONTRIBUCION DE MEJORAS:

Son definidas por el CFF en su artículo 2º, fracción III, como las contribuciones "establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas."

Su objeto es costear la obra pública que incrementa el valor inmobiliario, su límite máximo es el gasto que se haya realizado y su límite individual será el incremento de valor del inmueble beneficiado.

---

(162) Cfr. DE LA GARZA, *ibidem*, pág. 374.

#### IV. DERECHOS:

En el CFF de 1938 eran derechos las contraprestaciones requeridas por el Poder Público en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él (Art. 3).

El CFF de 1967 los definió como las prestaciones establecidos por el Poder Público conforme a la ley, en pago de un servicio público (Art. 3).

El CFF de 1981, en vigor a partir de 1983 los define en la fracción IV del artículo 2º, como *las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación*, llamadas derechos por uso de dominio público y que tienen su regulación en la Ley Federal de Derechos y en ocasiones en leyes que regulan su materia como sucede con la Ley de Bienes Nacionales; *así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público*, llamados derechos por servicio regulados en una ley propia que es la Ley Federal de Derechos y el CFF; *excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.*

*También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*

Para Sergio Francisco de la Garza "el derecho es una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes reciban servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio."  
(163)

#### V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES

---

(163) *Ibidem*, pág. 342.

## CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.

### VI. PRODUCTOS:

En el CFF de 1938, los productos se definieron como los ingresos que percibía el Estado por actividades que no correspondían al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales (art. 4).

El CFF de 1967 mantenía la misma definición y sólo cambiaba las palabras "el Estado" por "la Federación".

El CFF vigente los define como las "contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado." En este caso el Estado no actúa como autoridad, actúa como persona de derecho privado en el mismo nivel que los particulares. Es un ingreso no tributario patrimonial que el Estado percibe por servicios que no corresponden a sus funciones de derecho público y sobre sus bienes de dominio privado. La fuente de los productos son los acuerdos de voluntades. Debe incluirse a los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, ingresos que son producto de la propia riqueza del Estado y que forman parte de su patrimonio.

### VI. APROVECHAMIENTOS:

Esta figura ha sido definida en el punto 3.1 precedente.

### VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

Se consideran ingresos no tributarios crediticios que el Estado obtiene para completar su presupuesto y son aquellas cantidades que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías como financiamientos internos o externos, a través de préstamos por la emisión de bonos cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad. La

CPEUM en su artículo 73, fracción VIII, faculta al Legislativo para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar las operaciones que al efecto realice y para reconocer y disponer el pago de la deuda nacional. La Ley General de Deuda Pública norma todas las actividades relativas a esta materia.

#### IX. OTROS INGRESOS

Quando una ley establezca alguno de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y contenga disposiciones que señalen otros ingresos, estos se considerarán comprendidos en la fracción que corresponda a los ingresos a que se refiere la Ley de Ingresos.

#### **3.3.4. Egresos del Estado**

El documento que contiene los gastos que podrá efectuar el Estado para cumplir con sus fines, siguiendo los lineamientos de política económica marcados por el Plan Nacional de Desarrollo, se llama presupuesto de egresos y se elabora anualmente para el Gobierno Federal. Presenta las erogaciones estimadas para los poderes Legislativos, Judicial y Ejecutivo. En este último se incluyen las provisiones de la Administración Pública Central y Paraestatal, el desarrollo regional y participaciones a estados y municipios de impuestos federales recaudados en la zona geográfica de los mismos, y los compromisos de pago de la deuda.

Los presupuestos del Gobierno Federal se estructuran cualitativamente, por que se hace en programas y subprogramas que establecen objetivos y metas a cumplir y, cuantitativamente porque está representado por recursos previstos. Esto significa que todo el sistema presupuestario de egresos del Gobierno Federal, se basa en la técnica de "presupuesto por programas" que señalen objetivos, metas y unidades

responsables de su ejecución y además deben estar fundados en costos, su ejecución establece relación directa entre los objetivos y metas anuales previstas y los recursos que son necesarios para alcanzarlos.(164)

El presupuesto de la Federación comprende fundamentalmente el decreto por el que se autoriza el Presupuesto de Egresos, y los tomos generales y sectoriales en los que se detalla y especifica el mismo.

El presupuesto se elabora, se sanciona, se ejecuta y se controla.

Su elaboración o preparación del presupuesto requiere la participación de diversas entidades presupuestarias que son los Poderes Legislativos y Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados, las empresas paraestatales y los fideicomisos, todos elaboran sus respectivos programas y subprogramas que posteriormente llegan a la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP, que de acuerdo con el Reglamento Interior de ésta, es la encargada de consolidar los programas presupuestos sectoriales e institucionales, compatibilizar los niveles de gasto global con los requerimientos presupuestales de los sectores e integrar la información y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, para que luego el Secretario de Hacienda lo presente al Presidente de la República. (165)

La primer fase del ciclo presupuestario se le otorga constitucionalmente al Poder Ejecutivo, debido a que el plan general de Gobierno está a cargo de él mismo, y por existir una estrecha vinculación entre la programación gubernamental y el presupuesto, prácticamente es sólo el Ejecutivo el que cuenta con los mejores medios técnicos,

---

(164) Cfr. ADAM Adam, Alfredo y BECERRIL Lozada, Guillermo. *Ibidem*, págs. 19, 21 y 24.

(165) Cfr. DE LA GARZA, *Ibidem*, pág. 156; Reglamento Interior de la SHCP, publicado en el DOF el 24 de febrero de 1992 y DOF del 30 de junio de 1997.



recursos, personas e información para elaborar un adecuado programa presupuestario en el que se definen no sólo los fines de la Administración, sino del propio Estado, se establecen las prioridades de los fines públicos, se precisan los objetivos económicos, políticos y sociales, y se prepara el modelo del país que se pretende ser. (166)

El Decreto del presupuesto de egresos de la Federación, es presentado en forma de iniciativa por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para su aprobación o sanción. La iniciativa del decreto aparte de las erogaciones previstas para el ejercicio al cual corresponda la misma, contiene la mención de la SHCP en relación con el ejercicio del gasto público y las disposiciones de racionalidad, austeridad y de disciplina presupuestales.

Así la CPEUM repartió la competencia constitucional en dos fases políticas básicas: el Ejecutivo Federal prepara y presenta el presupuesto, y la Cámara de Diputados, órgano representativo de la soberanía popular, lo aprueba y lo controla. El control político lo ejerce al examinar, revisar y aprobar la cuenta pública.

De conformidad con el artículo 74, fracción IV de la CPEUM, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo, que será con fecha de 1º de diciembre. Este plazo sólo puede ampliarse mediante solicitud del Ejecutivo, debidamente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, el Secretario de la SHCP deberá comparecer en calidad de representante del Presidente de la República, en su caso, para informar sobre las razones que lo motiven.

El Secretario de Hacienda debe comparecer personalmente a dar cuenta del proyecto a la Cámara, en la misma calidad de representante del Presidente de la

---

(166) Cfr. FAYA Viesca, Francisco. *Ibidem*, págs. 222 y 223.

República, pues la CPEUM en sus artículos 74 y 131 deposita de manera exclusiva en el Presidente, la facultad para presentar los proyectos del presupuesto a la Cámara de Diputados para su aprobación. La discusión de este proyecto debe ser precedida por la aprobación de la Ley de Ingresos, que de acuerdo con la constitución, su iniciativa es presentada a la misma Cámara de Diputados y en las mismas fechas señaladas para el presupuesto de egresos. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la aprobación o sanción del presupuesto de egresos de la Federación.

Según la LPCGP el proyecto de Presupuesto de Egresos que recibe la Cámara de Diputados contiene una serie de documentos con la siguiente información:

- Una descripción de los programas base del Proyecto, donde se señalen los objetivos, las metas, las unidades responsables de su ejecución y una valuación estimada por programa.
- La explicación y comentarios de los principales programas, especialmente de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- Una estimación de los ingresos y una propuesta de los gastos del ejercicio fiscal en cuestión, indicando los empleos que incluye.
- Los ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- Una estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- La situación de la deuda pública y de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y la estimación de la situación que se tendrá al final de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- Los comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- La demás información útil para mostrar al proyecto en forma clara y completa.

La Cámara de Diputados debe atender de inmediato a la iniciativa de Ley de Ingresos, para que una vez sancionada por ella, la remita al Senado, para los mismos efectos, y posteriormente la Cámara de Diputados debe ocuparse del proyecto de Presupuesto de Egresos, que es de su exclusiva competencia.

Una vez aprobado el presupuesto de Egresos, con las modificaciones que en su caso haya propuesto la Cámara de Diputados, el Presidente de la República debe promulgar y publicar el decreto aprobatorio, en este caso no existe el derecho de veto para él.

Posteriormente el documento se distribuye entre todas las dependencias y entidades, las cuales a partir de este instrumento operan la contabilización inicial del presupuesto autorizado, dado que éste se presenta a nivel de concepto, se realiza un desglose a niveles de partida presupuestal, cada unidad administrativa responsable distribuye o adecúa el presupuesto que será ejercido en unidades foráneas, en su caso, además se calendariza cada concepto presupuestal distribuyendo la recepción de los recursos durante el año.

Establecidas estas medidas las comunican, para que la SHCP esté en condiciones de iniciar el control del ejercicio presupuestal y expedir lo que se conoce como "órdenes de Pago", a través de las cuales la SHCP comunica a la Tesorería de la Federación la autorización para que ésta última a través del Banco de México, libere y radique fondos en cantidad y oportunidad suficiente para su ejercicio por las dependencias y entidades gubernamentales. En esta liberación y radicación, el Banco de México se apoya en las instituciones nacionales de crédito que actúan como sus corresponsales.

### 3.3.5. Distribución, destino y expansión del Gasto Público

El gasto público tiene una gran importancia política y económica, "acelera el ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía".

Aunque la distribución, destino y expansión del gasto público se encuentra señalado en el Presupuesto de Egresos, es necesario establecer el concepto y clasificación de los gastos públicos, para encontrar su justificación.

Para Fraga los gastos públicos son aquellos destinados a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual.

Flores Zavala no está conforme con el anterior concepto y explica que el Estado no realiza únicamente gastos dirigidos a la satisfacción de necesidades colectivas, pues hay muchos casos en los que se efectúan gastos justificados para satisfacer necesidades individuales, como una pensión, o una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios. Giuliani Fonrouge, coincide con Flores Zavala y señala que no es indispensable para caracterizar el gasto público que la erogación se efectúe por organismos típicamente estatales, con o sin autonomía o autarquía administrativa, por el contrario, también puede serlo por entidades de tipo privado o semiprivado, utilizadas por el Estado para el cumplimiento de sus fines de orden económico-social. La única condición para distinguirlo del gasto privado, es que el ente privado esté dotado por delegación del Estado, de la facultad de mandar, de ordenar, de establecer obligaciones a los habitantes. Por tanto, "gasto público es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales"(167). Margáin Manautou

---

(167) Cfr. DE LA GARZA, *Ibidem*, pág.141

define que gasto público será toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa, que comprende a las Secretarías y Departamentos de Estado, y demás poderes de la Unión, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades en los términos previstos en el presupuesto. (168)

Según criterio de la SCJN será gasto público aquel determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cumplimiento a lo mandado por las mismas normas constitucionales, destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos. El concepto material del gasto público depende del destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, por medio de la erogación que efectúe la Federación de manera directa o por medio del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación está prescrita la partida.(169)

La LPCGP define que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan los poderes Legislativo y Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal mayoritaria.

En todo presupuesto deben clasificarse los gastos públicos para facilitar la formulación, ejecución y contabilización del presupuesto. Dicha clasificación debe ser

---

(168) MARGAIN Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Edit. Porrúa, S.A., 11ª ed., México, 1993, págs. 141 y 142.

(169) Cfr. Sala Auxiliar de la SCJN, 1969. Citada por DE LA GARZA, *ibidem*, pág. 142.

uniforme para lograr la coordinación de los planes de desarrollo económico y social con el presupuesto, además dependiendo de la clasificación que se adopte será la información que se obtenga y el uso que se le pueda dar.

La clasificación administrativa o institucional divide al gasto público por ramos y por instituciones. El sector público está formado por dos partes que son el centralizado y el descentralizado o paraestatal. En México se incluyó en 1965 el sector paraestatal. El sector central del gobierno, comprende los tres Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El sector paraestatal comprende los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (170)

La clasificación por objeto del gasto identifica las cosas que el gobierno compra. En un presupuesto por programas esta clasificación se utiliza para especificar la composición de los gastos necesarios para cada programa a fin de cumplir con sus objetivos, fija la composición de los gastos públicos y la estructura de la demanda gubernamental o del resto de la economía. Se combina con la clasificación por programas y actividades, ligando las cosas que se van a realizar con las cosas que se deben adquirir. Además, se puede ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad, identificando el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas.

Cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica es identificada por la clasificación económica, ésta exhibe la parte de los gastos que las entidades destinan a sus operaciones corrientes y la parte que destinan a la creación de bienes de capital. Se utiliza para el análisis fiscal de los niveles de decisión y de

---

(170) Cfr. *ibidem*, pág. 143.

planificación. Permite verificar la magnitud de la presión tributaria en el sistema económico y la manera como se distribuye el gasto público.

La clasificación por funciones agrupa las transacciones del gobierno, según la finalidad particular a que se destinen. Su objeto es presentar una descripción que informe al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio, como las comunicaciones, los transportes, el fomento y conservación de los recursos naturales, la educación, la salud, el ejército, la armada y servicios militares, entre otros de la administración general. El Manual de las Naciones Unidas considera cuatro grupos fundamentales de gastos que son: servicios generales, que comprende aquellos que son de esencia del Estado y sólo pueden ser producidos por él; servicios sociales y comunales, se refiere servicios sociales básicos a los consumidores como la educación, la salud, los cuales en su mayoría los produce el Estado; servicios económicos, son las actividades que son ejecutadas por el sector empresas de la economía, o que están asociadas con la provisión de servicios a las empresas privadas, los principales servicios de este tipo son los correspondientes a agricultura, energía y combustibles, transportes y comunicaciones; y, finalmente el de gastos inclasificables que no se pueden asignar a determinados servicios o actividades.

La clasificación sectorial da una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo destaca el nivel de los distintos programas que se aplican en cada uno de esos sectores. Muestra la dimensión de la participación del sector público en cada uno de los distintos sectores, permite establecer las relaciones de interdependencia del sector público y el privado, por sectores y también globalmente. Analiza el desarrollo y la programación, más que

todas las demás clasificaciones y es lo que la distingue de la clasificación funcional que evidencia los propósitos institucionales del sector público. Esta clasificación liga la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos, por medio de los grupos de "desarrollo de los recursos", "desarrollo de la infraestructura", "desarrollo de la producción", servicios generales", y "servicios financieros".

La clasificación de los gastos por programas o actividades o un presupuesto-programa es un instrumento operativo utilizado en la promoción de actividades o sectores. Según Martner, tiene por finalidad permitir la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del Gobierno, clasificados por separado. Los resultados en la operación gubernativa se podrán conocer agrupándolos según programas, subprogramas, actividades y proyectos. Los programas se definen en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales y de sus respectivas atribuciones o fines. Esta clasificación permite lo siguiente:

a) Crear orgánicamente las "unidades presupuestarias". A éstas se asignarán los recursos correspondientes en función de lo que el Gobierno hará. Los programas, subprogramas, actividades y proyectos pasan a ser una unidad de control y contabilidad del gasto público, traduciendo los objetivos que el Gobierno persigue.

b) La cuantificación de las metas programadas de los costos correspondientes. Es la pauta para fijar la estructura de los planes de corto y mediano plazos del sector público y sirve no sólo para fijar el plan de trabajo anual, sino que también para identificar las metas a mediano plazo, establecidas en el sector público.

c) La identificación, dentro de cada programa, de las operaciones concretas a realizar. Se especifican como un conjunto de actividades y /o proyectos a realizar produciendo una sincronización entre las metas de mediano plazo con las metas



anuales. Y entre éstas y las operaciones concretas a efectuar para cumplir lo programado.

Existen tres clases de programas:

- I. Los de funcionamiento u operación que están destinados a producir servicios;
- II. Los de inversión son los destinado a producir bienes de capital;
- III. Los de financiamiento incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del Gobierno o del sector privado.

Los planes pueden ser:

1. Generales o sectoriales. Puede existir un plan global que involucre a toda la economía y planes por sectores, que detallen los aspectos globales dentro de un área específica de la economía;

2. De largo, mediano y corto plazo. Aplicables por ejemplo para agricultura, transporte, educación, salud. Un plan para determinada finalidad queda a cargo de una Secretaría de Estado y sus dependencias; para ejecutarlo esa Secretaría necesita desglosar un plan anual en segmentos más pequeños, a los que llama "programas", éstos quedan a cargo de sus direcciones generales. Luego los programas se abren en actividades o proyectos, según tengan o no por objeto prestar un servicio o crear un bien de capital. Las unidades ejecutoras de las actividades pueden ser las secciones, correspondientes, y las unidades ejecutoras de los proyectos, serán los organismos que elaboren o realicen materialmente lo necesario para desarrollar la actividad.

Cada actividad y proyecto integrados dentro de un programa, y éstos dentro de un plan, tienen un costo que se debe calcular para establecer presupuesto anual. Este contendrá las asignaciones que hagan posible comprar recursos humanos, materiales y equipo para cumplir con las tareas programadas y alcanzar los objetivos trazados.

La clasificación por la esfera o nivel en que se realizan distingue los gastos del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades (Estados y Distrito Federal) y de sus Municipios, se aplica a los Estados Federales con organización municipal.

Clasificación según la periodicidad, se clasifican en ordinarios, que son los que se repiten de manera regular, constante y periódica, y su cuantía se puede calcular con antelación; y en extraordinarios, o imprevistos e irregulares que se originan una sola vez, o reaparecen sin periodicidad.

**CAPITULO 4.**  
**DIFERENCIAS ENTRE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS Y LOS**  
**APROVECHAMIENTOS POR SU NATURALEZA JURIDICA Y SU**  
**TRASCENDENCIA EN LA PLANTA INDUSTRIAL MEXICANA**

**4.1. DIFERENCIAS ENTRE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS Y LOS**  
**APROVECHAMIENTOS POR SU NATURALEZA JURIDICA**

La necesidad de establecer la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias y diferenciarla de la naturaleza jurídica que la LCE le ha dado como aprovechamiento, o de la que la anterior Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior le diera como impuesto al comercio exterior, surge de la consideración de que el legislador en ocasiones es impreciso en el uso de los vocablos o los usa incorrectamente, y es precisamente el caso de las cuotas compensatorias, ya que el legislador les ha determinado una naturaleza jurídica distinta a la que realmente tienen y que resulta incompatible o indiferente con su verdadera naturaleza jurídica.

Según Sergio Francisco la Garza, "la terminología en materia de tributos es promiscua y se presta a numerosas confusiones"(171), por eso debemos identificar a un determinado tipo de tributos según su naturaleza, y no según el nombre que reciba, que puede ser erróneo o correcto. La SCJN ha sostenido que su estudio debe realizarse de acuerdo con su verdadera naturaleza y no con el nombre que se dé al tributo, y lo manifiesta de la siguiente manera:

"Tributos. Su estudio debe realizarse de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica, independientemente de la denominación que le den las partes o

---

(171) Ibidem, pág. 319.

incluso la ley. "(172)

Tanto la jurisprudencia de la SCJN como la doctrina están acordes en que para determinar la naturaleza de una figura jurídica no basta que una ley le asigne un nombre que pretenda darle esa naturaleza.

Si la ley es una voluntad cuya finalidad es satisfacer una necesidad jurídica, su interpretación debe dar a esa voluntad una manifestación de aplicación, de tal modo que se genere una unidad conceptual entre su finalidad y su aplicación. La interpretación y aplicación de una ley debe concordar con la voluntad o finalidad de la ley interpretada.

Siguiendo esta idea, si la LCE tiene como finalidad incrementar la competitividad de la economía nacional, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población, mediante la protección de la planta productiva nacional contra prácticas desleales de comercio internacional, entre otras acciones, entonces la determinación, cobro y aplicación de los ingresos que derivan de las cuotas compensatorias debe coincidir con esa finalidad, razón por la cual el legislador debe reconocer a las cuotas compensatorias una naturaleza jurídica tal, que les permita cumplir con la finalidad para la cual fueron establecidas por la LCE.

Las diferencias entre las cuotas compensatorias y los aprovechamientos, se refieren a su origen, al fin para el cual fueron creados, al órgano gubernamental encargado de su determinación y aprobación, al método y criterios utilizados para su determinación y a la temporalidad de su aplicación.

---

(172) SCJN citada por *ibidem*, pág. 320.

## POR SU ORIGEN

Las cuotas compensatorias se desprenden de la necesidad de restringir la ejecución de un acto de comercio internacional reprobado y condenado por México y los demás países firmantes de la OMC, porque trasgrede los principios económicos y códigos de conducta, negociados y contenidos en este instrumento internacional al cual se obligaron los firmantes, además, afecta el buen funcionamiento de los mercados y es nocivo para el sano desarrollo de los flujos comerciales pues se trata de "prácticas desleales" de comercio internacional que deforman a los mercados y que tienen por objeto dar una competitividad artificial a los productos y servicios en mercados externos que causan o amenazan causar un "daño" a la planta productiva nacional, es decir, que ésta sufre o puede sufrir una pérdida o menoscabo patrimonial, o la privación de cualquier ganancia lícita y normal, o bien, se constituye en un obstáculo al establecimiento de nuevas industrias nacionales, por lo que la cuota compensatoria es una figura restrictiva contra la ejecución de un acto de comercio internacional.

Por el contrario, los aprovechamientos no se originan de un acto reprobado y condenado por ser desleal y que perjudique los intereses de los nacionales o extranjeros, por ello no es una medida restrictiva. Su origen se encuentra en la necesidad que tiene el Estado de obtener ingresos para cubrir el gasto público, y de acuerdo con el CFF éste los percibe por funciones de derecho público, es decir, por actividades que éste realiza como autoridad.

De esta definición ambigua y abierta a cualquier ingreso al que se le dé esa naturaleza, por no ser clasificable en alguna otra categoría de las contenidas en el CFF, se desprende que aunque no son una categoría específica de ingresos públicos ni de contribuciones, se definen por excepción y de manera residual, está claro que no es una medida restrictiva, son una clase de ingreso del Estado que no es clasificable

como impuesto, como aportaciones de seguridad social, como contribuciones de mejoras, como derechos, como ingresos derivados de financiamientos, ni como aquellos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

La Ley de Ingresos de la Federación para 1997, en su artículo 9º es más precisa, pues establece que los aprovechamientos se cobrarán por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos.

La cuota compensatoria no se sitúa ni cumple con los supuestos establecidos para los aprovechamientos, ya que no se origina por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, ni por la prestación de algún servicio público.

Cabe hacer notar dos circunstancias: la primera es que al determinarse una cuota compensatoria no se realiza ningún servicio para el denunciante de la ejecución de las importaciones bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, por lo tanto no es una contraprestación, el Estado da cumplimiento a una ley que tiene como objetivo incrementar la competitividad de la economía nacional, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población, concretando el desarrollo económico y social del país.

Esto se confirma con la propia LCE que establece que la investigación para determinar la existencia de una práctica desleal de comercio internacional que traería como consecuencia la determinación de una cuota compensatoria, puede iniciarse de oficio cuando la SECOFI advierta la presencia de importaciones bajo esas condiciones desleales, por lo tanto, no es cuestión de prestar un "servicio", sino del cumplimiento de

los fines del Estado y el ejercicio de la función ejecutiva del mismo, realizando la concreta aplicación de la ley contra un acto ilícito.

Cabe aclarar que en ningún ordenamiento nacional ni internacional se contemplan como prestación de un servicio, ni la investigación que en gran parte es financiada por el denunciante, ni la determinación de una cuota compensatoria.

Es un problema de justicia y vigilancia del exacto cumplimiento de las leyes mexicanas y los Tratados Internacionales aplicables, por lo que no es un servicio prestado al denunciante, sino el cumplimiento de fines y funciones del Estado, cuya consecuencia es una medida restrictiva.

La segunda circunstancia es relativa al sujeto pasivo u obligado al pago. No obstante la anterior explicación, si se aceptara la idea de que existe la prestación de un servicio, el "solicitante del servicio" en primer instancia sería el denunciante de la práctica desleal de comercio internacional y por lo tanto él debería pagar por ese servicio recibido, es decir, debe suponerse que existe una "contraprestación" en dinero obligatoria a cargo de quien reciba el servicio, sin embargo y contra esta regla fundamental de los aprovechamientos, los efectos de la determinación de una cuota compensatoria, es decir, la obligación de cubrir el pago no es para el denunciante, ya que el sujeto pasivo u obligado a cubrir esa cuota compensatoria es el denunciado o todo aquel que realice la importación de mercancías a las cuales se les haya determinado una cuota compensatoria.

Estos últimos no están obligados al pago por haber recibido un "servicio" del Estado, lo que reciben es una medida restrictiva o regulatoria no arancelaria por realizar un acto de comercio internacional desleal, violatorio de los principios y normas comerciales internacionales que se comprometieron a cumplir.

### POR EL FIN PARA EL CUAL FUERON CREADAS

El fin para el cual se creó o se implantó en nuestro sistema jurídico la figura de la cuota compensatoria, de acuerdo a la OMC, al GATT y la LCE es el de contrarrestar el efecto dañino que las importaciones bajo prácticas desleales de comercio internacional hayan causado, causen o puedan causar a la planta productiva nacional, a fin de no afectar la estabilidad de la producción nacional u obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes.

Así, su fin es impedir, neutralizar, y rectificar la competencia desleal y los efectos dañinos en los productores nacionales, como su denominación lo manifiesta, fue creada para compensar el beneficio que se hubiera traducido en una práctica desleal de comercio internacional contra los productores nacionales.

En cambio, los aprovechamientos de acuerdo al artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación de 1997, se destinarán previa aprobación de la SHCP, a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión que requiera la unidad generadora de dichos ingresos, por lo que su fin se dirige a cubrir los gastos de operación de tal entidad pública, lo cual no tiene ninguna ingerencia ni identificación con el fin de las cuotas compensatorias.

### POR EL ORGANISMO GUBERNAMENTAL QUE LAS DETERMINA Y APRUEBA

Las cuotas compensatorias son determinadas por la SECOFI y no requieren de la aprobación de la SHCP para ser cobradas, entran en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

Por su parte, los aprovechamientos deben ser fijados o modificados por el Ejecutivo por conducto de la SHCP, quien deberá aprobar sus montos para que sean cobrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, independientemente de que su cobro se encuentre previsto en otras leyes.



Dichas dependencias o entidades están obligadas a someter para su aprobación, los montos de los aprovechamientos con cuota fija o que se cobren de manera regular ante SHCP.

Los aprovechamientos que no se sometan a dicha aprobación o no aprobados por la SHCP, no podrán ser cobrados por la dependencia o entidad de que se trate. La excepción a esta regla son las multas administrativas y por supuesto, las cuotas compensatorias.

### POR EL METODO Y CRITERIOS UTILIZADOS PARA SU DETERMINACION

Para determinar una cuota compensatoria es necesario primero determinar la existencia, grado y efectos de las prácticas desleales de comercio internacional, la existencia del daño o la amenaza de daño a la producción nacional y la relación causal entre estos últimos y las prácticas desleales.

La SECOFI es la dependencia facultada para tramitar y resolver una larga y minuciosa investigación que comprende, entre otras cosas, diversas instancias, el cumplimiento de numerosos requisitos, la manifestación de los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar una cuota compensatoria, debe fundarse y motivarse, presentar pruebas, indicar el margen de discriminación, o el monto de la subvención, según sea el caso, lo que amerita la realización de diversos estudios económicos.

Como resultado del estudio de la información económica contenida en los diversos formularios que las partes deben llenar con dicha información, el análisis y valoración de las pruebas y demás documentos que arrojen información económica y estadística, el análisis jurídico de los alegatos, la fundamentación y motivación, y conforme se desahogan las instancias de la investigación, la SECOFI, dentro de los plazos establecidos en la LCE y el RLCE, puede dictar las siguientes resoluciones:

a) La resolución mediante la cual la autoridad acepta la solicitud y declara el inicio de la investigación.

b) La resolución preliminar en la que podrá determinar una cuota compensatoria provisional, o, no imponer una cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o bien, dar por concluida la investigación administrativa si no existen pruebas suficientes de la existencia de una práctica desleal de comercio internacional, del daño o amenaza de daño o de la relación causal entre uno y otro.

c) La resolución final por la que puede imponer una cuota compensatoria definitiva, que será cobrada por la SHCP, o, revocar la cuota compensatoria provisional que fue dictada en la resolución preliminar, o bien, declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

El monto de la cuota compensatoria en caso de discriminación de precios, será por regla general, equivalente a la diferencia entre el valor normal, que es el precio menor, y el precio de exportación que será el comprobable en el país exportador; y en caso de subvención serán equivalentes al monto del beneficio otorgado. Pueden determinarse en cantidad específica, caso en el cual serán calculadas por unidad de medida, debiéndose liquidar en su equivalente en moneda nacional; o ad-valorem, debiéndose calcular en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía.

En algunos casos pueden fijarse por debajo de los márgenes de discriminación de precios y del monto de la subvención, siempre que sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales, es decir, que tengan como efecto eliminar el daño o amenaza de daño causado a la planta productiva nacional.

Como es notorio, para determinar una cuota compensatoria más que tener que seguir un método, tiene que desarrollarse y cumplimentarse un complejo procedimiento administrativo, y nada tienen que ver los criterios de la eficiencia económica, ni el saneamiento financiero de la SECOFI, de la SHCP, o de cualquier otra dependencia o entidad pública llegar a dicha determinación.

En cambio, para establecer el monto de los aprovechamientos por la prestación de servicios y por el uso o aprovechamiento de bienes, según la Ley de Ingresos de la Federación, la SHCP debe tomar en consideración los "criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero de los organismos públicos" que realicen dichos actos, si estos últimos tienen referencia internacional, el monto se fija tomando en cuenta el cobro que de estos actos con características similares, se efectúe en los países con los que México mantiene vínculos comerciales. Tratándose de aprovechamientos que no tengan referencia internacional, se fijan considerando el costo de los mismos siguiendo los términos de eficiencia económica y saneamiento financiero para su valuación. Finalmente, se pueden establecer aprovechamientos diferenciales, cuando la prestación de servicios y el uso o aprovechamiento de bienes deriven de estrategias de comercialización o racionalización y se otorguen de manera general.

La base de todo cálculo de un aprovechamiento es el costo que representa para la unidad administrativa o dependencia gubernamental dar dicho servicio, o el costo que tiene el uso o aprovechamiento de determinado bien de dominio público, en función de que los organismos públicos encargados de efectuar dichos actos cuenten con una economía eficiente, es decir, que cuenten con los recursos económicos para su óptimo desarrollo, y sean financieramente sanos, o sea, que el monto de los aprovechamientos está dirigido a lograr un equilibrio económico y buen funcionamiento de los órganos públicos.

## POR LA TEMPORALIDAD DE SU APLICACION

La aplicación de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas será a partir del día siguiente de su publicación en el DOF. Las definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida que sean necesarias para contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional, y pueden revisarse anualmente a petición de parte, o bien, en cualquier tiempo si es de oficio por la SECOFI.

La revisión es un procedimiento que se desarrolla siguiendo las mismas reglas sustantivas y de procedimiento de la investigación original, se puede iniciar porque se presume que hayan cambiado las circunstancias que originaron la determinación de la existencia de prácticas desleales y consecuentemente se determinaron cuotas compensatorias, su resolución puede confirmar, revocar o modificar la cuota compensatoria en cuestión.

Una cuota compensatoria que en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, no ha sido revisada porque ninguna de las partes interesadas promueve el procedimiento de revisión, ni la Secretaría la ha iniciado oficiosamente, será eliminada.

Una cuota compensatoria, en primer lugar, no requiere autorización de la SHCP para su determinación ni para su cobro, y en segundo lugar, no responde a la regla de anualidad, ya que su vigencia, en el supuesto de que nadie promueva su revisión, es de cinco años, y si hay revisión su vigencia puede ser cualquiera ya que no depende de ninguna regla de anualidad, sino de la necesidad de mantenerla vigente, según permanezcan o no las condiciones que determinan la existencia de la práctica desleal de comercio internacional que dio lugar a la determinación de dicha cuota compensatoria.

En cambio, tratándose de aprovechamientos la Ley de Ingresos de la Federación, en su artículo 10 determina que las autorizaciones que otorgue la SHCP para fijar o modificar las cuotas de los aprovechamientos durante un ejercicio fiscal y por lo tanto su cobro, solo surtirán sus efectos para ese año, por lo que la vigencia o temporalidad de los aprovechamientos están sujetos a la regla de anualidad.

## **4.2. INCUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR**

### **4.2.1. La cuota compensatoria como impuesto**

Cuando se discutió, en 1985, la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, conocida también como Ley de Comercio Exterior, salió a la luz el problema de si la figura de las cuotas compensatorias se consideraba un impuesto al comercio exterior o simplemente como una restricción no arancelaria.

Este problema se resolvió al definírsele como una medida de regulación o restricción a la importación en términos del artículo 1º, fracción II, de la propia ley y en consecuencia la SECOFI quedó facultada para imponer, confirmar, revocar o modificar las cuotas compensatorias provisionales o definitivas.

La mencionada Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior abrogada por la actual LCE, constaba sólo de tres capítulos que eran: el primero, de disposiciones generales, donde establecía las facultades del Ejecutivo en materia de aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelaria, a partir de las cuales se desprendían las atribuciones de la SECOFI en la materia; el capítulo segundo regulaba las restricciones o la exportación e importación, así como el procedimiento contra las prácticas desleales de comercio internacional; el capítulo tercero contenía las

disposiciones relativas a inspección y vigilancia, sanciones y recursos administrativos.

Se consideró que darle a las cuotas compensatorias la naturaleza de restricción no arancelaria y facultar a la SECOFI para imponer esas cuotas compensatorias, no era contrario a la CPEUM y con ello quedaban a salvo de la posibilidad de violar la Constitución, pues si las cuotas compensatorias se consideraban por la ley como impuestos al comercio exterior y la misma ley facultaba a la SECOFI para que los impusiera, ésta dependencia ejercería una facultad que de acuerdo al artículo 131 de la CPEUM, sólo le es permitida al Ejecutivo, de manera indelegable, al legislar en materia de comercio exterior, cuando el CU le delega dicha facultad.

Sin embargo, el problema se presentó con la Ley Aduanera, pues determinaba en su artículo 35, fracción I, inciso c, que se causarían impuestos al comercio exterior, denominados cuotas compensatorias, por la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la CPEUM en materia de Comercio Exterior y en los términos de su artículo 7º, por lo tanto, las cuotas compensatorias eran un impuesto al igual que los aranceles al comercio exterior. Importante es tener presente que las reformas a los aranceles de la TIGI sí son expedidas por el Presidente de la República.

Además, el artículo 16 de la misma Ley Reglamentaria del 131 de la CPEUM, determinaba la obligación de los importadores de calcular el monto de la cuota compensatoria causada y que debían pagarla, junto con *"los demás impuestos al comercio exterior, aún en el caso de que la SECOFI la haya determinado provisionalmente"*, esta última frase se interpretaría en el sentido de que se consideraba a la cuota compensatoria, provisional o definitiva, junto con los aranceles, un impuesto al comercio exterior determinado por la SECOFI.

Ante el temor de que se discutiera en un juicio de amparo la inconstitucionalidad de la Ley al permitir que SECOFI impusiera las cuotas compensatorias, es decir impuestos al comercio exterior, se pretendió una solución práctica al problema. El Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional expedido en noviembre de 1986, previó que las resoluciones por las que se determinan cuotas compensatorias debían ser firmadas por el Presidente de la República, como se realiza válidamente con los Decretos que reforman la TIGI.

Así sucedió en las primeras investigaciones administrativas realizadas por la SECOFI, cuyas resoluciones fueron firmadas por el Presidente de la República, sin embargo, por la dinámica y rapidez que exige la administración del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional, esto resultó poco práctico y el titular de la SECOFI empezó a firmar resoluciones, lo que provocó que se modificara el Reglamento en mayo de 1988, para permitir al titular de la SECOFI imponer directamente las cuotas compensatorias, lo cual era evidentemente inconstitucional.

Los impuestos al comercio exterior sólo pueden fijarse por Ley emitida por el Congreso de la Unión en los términos del artículo 73 fracción XXIX-A de nuestra Constitución o por el Presidente de la República conforme al artículo 131, 2º párrafo de la misma CPEUM . Esta facultad no puede delegarse a su vez en alguna Secretaría de Estado en atención a que nos enfrentamos a funciones del orden legislativo y no administrativo.

Por el otro lado, el Poder Judicial ha sostenido que los impuestos deben estar contenidos en Ley, por lo que la SECOFI al imponer cuotas compensatorias, aun las provisionales, legisla en materia impositiva de comercio exterior e invade las facultades propias del Poder Legislativo, mismas que fueron delegadas sólo al Poder Ejecutivo mediante las llamadas facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior.

Estos argumentos fueron utilizados en numerosos juicios de amparo contra la inconstitucionalidad de la LCE y su Reglamento, promovidos por productores, exportadores, importadores afectados por la imposición de un cuotas compensatorias.

Algunos ejemplos de ello son los que interpusieron las compañías acereras estadounidenses *National Steel, USX, LTV Steel, Bethlehem Steel* y *Geneva Steel* y la compañía brasileña *Arcor do Brasil*; los interpuestos por las distintas Cámaras de Comercio de la República Popular China en representación de los diferentes ramos de las industrias a los que pertenecen las mercancías a las que se les impuso una cuota compensatoria como lo fueron, entre otras, el hilo, las telas, los lápices, los zapatos, los juguetes; otro caso fue el promovido por la empresa *Emborg Foods Aalborg A/S* de Dinamarca respaldada por la Comunidad Europea, ya que la SECOFI impuso cuota compensatoria sobre las importaciones de carne de bovino congelada en canales o medias canales sin deshuesar o deshuesada originaria y procedente de la Comunidad Europea.

Basaron su acción en la afirmación de que la SECOFI contraviniendo los mismos preceptos de la LCE, delegó en el titular de la dependencia y en el subsecretario de Comercio Exterior, una facultad exclusiva del Presidente de la República. Para estas compañías las resoluciones que determinaron cuotas compensatorias contra sus exportaciones debieron ser firmadas por el Presidente y no por el Secretario o Subsecretario de esa dependencia.

Muchos de los amparos fueron concedidos, pues el criterio general de los Jueces de Distrito en Materia Administrativa consistía en que la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Mexicana, establecía que la determinación de existencia de prácticas desleales era una facultad propia del presidente de la República.

La consecuencia evidente fue el cierre de numerosas compañías mexicanas, sobre todo en el ramo juguetero, zapatero y en el de textiles, otras para



evitarlo se vieron obligadas a buscar soluciones como fusionarse para evitar perder su fuerza y presencia en el mercado nacional, y otras adquirieron importantes préstamos bancarios. El resultado de estas y otras estrategias comerciales para mantenerse en el mercado nacional, en algunos casos fue exitoso, pero en muchos otros sólo logró atrasar un poco el cierre de esas empresas.

Una consecuencia muy similar fue provocada por la aplicación que de las cuotas compensatorias se hizo de acuerdo a su naturaleza. Las cuotas compensatorias no combatidas, y que se determinaron y cobraron en ese tiempo, al ser un impuesto al comercio exterior fueron cobradas por la SHCP y destinadas al gasto público.

Por esta razón, los ingresos obtenidos por concepto de dichas cuotas compensatorias se concentraron junto con los demás ingresos públicos y al aplicarse de acuerdo al presupuesto de egresos federal se dispersaron en el gasto público, sin tener ningún efecto compensatorio sobre las compañías mexicanas que representaban o formaban la planta productiva nacional que sufrió el daño económico por la presencia de prácticas desleales de comercio internacional y que propiciaron con su denuncia y desarrollo de la investigación, la determinación y cobro de esas cuotas compensatorias.

Es decir, la imposición de esas cuotas compensatorias podría en todo caso, proteger la planta productiva nacional *futura* de determinado ramo, de surgir ésta, pero la determinación, cobro y aplicación de esas cuotas no tuvo ese efecto para la planta productiva nacional afectada en ese momento, nunca se dio esa compensación del daño económico sufrido.

#### **4.2.2. La cuota compensatoria como aprovechamiento**

Derivado de la obligación de cumplir con los compromisos adquiridos por México en las negociaciones del TLCAN, la inminente adhesión a la OMC y la evidente inconstitucionalidad de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior y su Reglamento, se expidió la Ley de Comercio Exterior, publicada en el DOF del 27 de julio de 1993 y su Reglamento se publicó en el DOF del 30 de diciembre del mismo año.

El objetivo central de la LCE, según lo expresó el Ejecutivo Federal en la iniciativa de ley presentada al CU, es el de establecer un marco normativo que consolide y encauce el papel del comercio exterior en México, promueva la competitividad del país a través de la política comercial y dar confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos que intervienen en el intercambio internacional, además de garantizar a los productores nacionales condiciones equitativas de competencia con el exterior.

Se establecieron nuevos conceptos, más claros y específicos, además, nuevas medidas sustanciales y procedimentales, en materia de prácticas desleales que coinciden con las normas establecidas en el TLCAN y en el GATT de 1994 de la OMC.

Se resolvió el problema sobre las atribuciones de la SECOFI y del Ejecutivo Federal en cuanto a la determinación de la existencia de prácticas desleales de comercio internacional y la consecuente determinación de las cuotas compensatorias, dejando a la SECOFI las atribuciones para el despacho de las llamadas actividades normales de comercio exterior, tales como la determinación de reglas de origen, el establecimiento de permisos previos, cupos, cuotas compensatorias y marcado de origen, además del asesoramiento de exportadores mexicanos en casos de controversias internacionales, la promoción de exportaciones y la conducción de negociaciones comerciales internacionales; y al Ejecutivo Federal se le faculta, de acuerdo con el artículo 131 Constitucional, para en caso de urgencia crear, modificar o suprimir aranceles, establecer salvaguardas o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías.

Para evitar la inconstitucionalidad de la ley anterior, consistente en que se facultaba al titular de la SECOFI para determinar impuestos al comercio exterior que es facultad exclusiva del Presidente, se definió la naturaleza de la cuota compensatoria como un aprovechamiento, es decir, se arrojó a ese "cajón residual" a la cuota compensatoria por no poderla clasificar dentro de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras aportaciones de seguridad social, no por que su verdadera naturaleza jurídica lo encauzara, sino sólo por no tener donde ubicarla, lo que evidencia la existencia de una laguna en la ley, específicamente en el CFF.

Según el argumento expresado en la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo al CU, se le dio esa naturaleza porque su aplicación implica un ingreso al Estado por funciones de derecho público, tendiente a garantizar condiciones para una competencia comercial leal, lo que daría mayor certeza jurídica a los particulares y sería congruente con la iniciativa de reformas a la Ley Aduanera que ya se había sometido al CU.

En efecto, si la SECOFI determina una cuota compensatoria y a ésta se le ha dado la naturaleza de un aprovechamiento en términos del CFF, no es inconstitucional la facultad que la LCE le otorga a esta dependencia, además la Ley Aduanera también las considera como aprovechamientos.

Sin embargo, e independientemente de que las cuotas compensatorias son de distinta naturaleza jurídica respecto de los aprovechamientos según lo anteriormente expuesto, esta nueva ley no resuelve el problema derivado de la aplicación que de los ingresos provenientes de las cuotas compensatorias hace la SHCP. Dicha aplicación o destino que se desprende precisamente de la naturaleza jurídica que la propia LCE le ha dado a la cuota compensatoria, y que es inconstitucional porque viola la libertad de trabajo y limita la Potestad Tributaria del Estado.

#### **4.3. LA PLANTA INDUSTRIAL MEXICANA FRENTE A LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTERIOR.**

Como se ha establecido, la LCE además de regular el comercio exterior siguiendo y adhiriéndose a las reglas del GATT y la OMC que son ley suprema, según su artículo primero su objeto es incrementar la competitividad de la economía nacional, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población, para lo cual necesariamente se debe proteger a la planta productiva nacional, es decir, a los productores nacionales creadores de riqueza, de empleos, y que son contribuyentes por diversos impuestos federales.

Esos productores nacionales con la apertura económica, resultado de los tratados internacionales firmados por México, no sólo compiten en el mercado extranjero en el intento de colocar sus productos mediante la exportación de éstos, además, están compitiendo por su permanencia, participación y desarrollo en el propio mercado nacional, contra los exportadores extranjeros que introducen sus mercancías al territorio nacional, y que de acuerdo a los mismos tratados internacionales debieran competir con los productores mexicanos bajo condiciones leales de comercio.

En caso contrario, si los productores extranjeros introducen al país productos bajo prácticas desleales de comercio, la misma LCE, mediante el procedimiento administrativo de investigación, determina la imposición de cuotas compensatorias para contrarrestar, neutralizar, rectificar el efecto dañino que esas prácticas causaron en contra de los productores nacionales en cuestión.

El artículo 63 de la LCE establece que la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias son aprovechamientos en los términos del artículo 3º del CFF, el cual define a los aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de

financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

La Ley de Ingresos de la Federación en su artículo 9º establece la facultad del Ejecutivo por conducto de la SHCP, para fijar o modificar los aprovechamientos y los criterios para establecer su monto, regla que excluye a las cuotas compensatorias, ya que es la SECOFI la que está facultada para determinarlas y calcularlas de acuerdo a un procedimiento administrativo contenido en la LCE.

Además, ese mismo artículo establece como requisito indispensable para el cobro de los aprovechamientos que sean aprobados por la SHCP, regla que también excluye expresamente a las cuotas compensatorias. Dicha aprobación y por lo tanto el cobro, surtirán efectos sólo en el año fiscal para el cual se autoricen dichos aprovechamientos, pero las cuotas compensatorias no están sujetas a dicha anualidad debido al fin o efecto para el cual se crearon.

El artículo 10º de la misma Ley de Ingresos establece que los aprovechamientos se destinarán, a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad para la unidad generadora de dichos ingresos. La parte de los ingresos que exceda el límite autorizado se enterará a la Tesorería de la Federación. Los ingresos provenientes de las cuotas compensatorias, por ser aprovechamientos de acuerdo al artículo 63 de la LCE, se destinarán de igual forma que el resto de los aprovechamientos.

Por otra parte, de acuerdo con los diversos artículos 31 de la LOAPF, 1º, 2º, y 3º, de la LSAT y 42, fracción XXIV, del RISAT, en concordancia con el artículo 65 de la LCE, las Aduanas que son unidades administrativas del SAT, que a su vez es un órgano desconcentrado de la SHCP, son las facultadas para aplicar las cuotas

compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, es decir están facultadas para cobrar los ingresos derivados de cuotas compensatorias.

Por lo tanto, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación esos ingresos derivados de cuotas compensatorias cobrados por SHCP, por ser aprovechamientos según la naturaleza que la LCE le dio, se destinan al gasto corriente de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Subsecretaría de Comercio Exterior perteneciente a la SECOFI, en proporciones suficientes para lograr su eficiencia económica y saneamiento financiero; las cantidades que excedan el límite autorizado se destinan a cubrir el gasto público, es decir se une al resto de los ingresos federales y se dispersa en el presupuesto de egresos.

Esto significa que los ingresos derivados de cuotas compensatorias, creadas para proteger a los productores mexicanos contra importaciones desleales extranjeras y para compensar el daño sufrido, no se aplica al fomento o recuperación de la planta productiva nacional dañada o amenazada de daño, por el contrario, se dispersan en gasto público y quedan sin tener ningún efecto compensatorio para las compañías mexicanas que representaban o formaban a la planta productiva nacional que sufrió el daño económico o se vio amenazada de éste por la presencia de prácticas desleales de comercio internacional y que propiciaron con su denuncia y desarrollo de la investigación, la determinación y cobro de esas cuotas compensatorias.

Puede considerarse que la imposición de esas cuotas compensatorias podría proteger, en todo caso, la planta productiva nacional *futura* de determinado ramo, de surgir ésta, pero no tiene ese efecto para la planta productiva nacional dañada en el presente, no surge esa compensación del daño económico sufrido. En estas empresas o industria nacional dañada disminuyó potencialmente su volumen de producción, de ventas, la participación en el mercado, las utilidades, el rendimiento de

las inversiones, la utilización de la capacidad, los inventarios, el empleo y el desempeño financiero.

Como consecuencia de lo anterior, el daño económico es tan alto, que al no aplicarse esos ingresos a la misma planta productiva nacional dañada o amenazada de daño por ser considerados aprovechamientos, es decir por no recibir apoyo o compensación por ese daño, los productores mexicanos se ven obligados a cerrar o vender a precios bajos sus empresas, algunos buscan diversas alternativas para evitarlo, entre las que se encu entran, por ejemplo, la disminución del número de trabajadores y con ello la disminución de su producción, sufriendo una transformación involuntaria pasando de mediana a pequeña empresa; otros, buscan fusionarse, pero generalmente son la compañía fusionada debido a las pérdidas, además, en ocasiones no pueden continuar en el ramo al que pertenecen; otros, buscan cambiar de ramo comercial lo que implica altos costos; otros solicitan préstamos que estancan su desarrollo.

De lo anterior se desprende que el artículo 63 de la LCE, al considerar a las cuotas compensatorias como aprovechamiento y su consecuente destino, viola la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º de la CPEUM, que establece que a ninguna persona puede impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. La libertad de trabajo consagrada en este artículo, se ataca porque la actividad del productor mexicano que compite con el extranjero, se ve inhibida, a causa del ejercicio del tercer momento de la actividad financiera del Estado, es decir, a causa de la aplicación o destino de los ingresos provenientes de las cuotas compensatorias al gasto público y no a la planta productiva nacional dañada, lo cual se desprende de la naturaleza jurídica de aprovechamiento que dicho artículo 63 de la LCE le asigna a la cuota compensatoria.

Por lo tanto, se obliga y provoca que los productores nacionales dejen de dedicarse a esa actividad que eligieron, por la que han trabajado, en la que han invertido y que es su patrimonio, además de ser fuente de empleo y generador de impuestos, y que al competir contra el extranjero bajo prácticas desleales de comercio internacional en el territorio nacional, sufrió daño o amenaza de daño económico, y que no se le compensó, ni apoyó.

Al provocar que, no siendo su voluntad, abandonen o renuncien a dedicarse al trabajo que eligieron se contraviene el contenido del artículo 25, de la misma CPEUM que en su primer párrafo consagra el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad del individuo, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Asimismo, no se cumple con el párrafo sexto y octavo del mismo artículo que establecen que, bajo criterios de equidad social y productividad se apoye e impulse a las empresas del sector privado de la economía y que la Ley debe alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares para lo cual proveerá las condiciones a fin de que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico Nacional.

Hay que destacar que existe una estrecha relación entre la rectoría del desarrollo nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, y las leyes especiales en materia aduanera y comercio exterior, por lo que el Estado en su función Legislativa debe conducir a un desarrollo verdaderamente integral, que permita equilibrar la balanza comercial, por medio de la creación de figuras jurídicas y órganos públicos, que conduzcan a la actividad económica privada y la actividad financiera del Estado al fomento del crecimiento económico nacional, la



conservación y creación de empleos, que depende del apoyo e impulso dado a los productores nacionales y de la protección que se dé a la actividad económica de éstos.

El artículo 123 Constitucional en su primer párrafo establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y para garantizar ese derecho determina que se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley . Se viola este artículo porque el Estado no aplica los recursos provenientes de cuotas compensatorias, a la planta productiva nacional a fin de que recuperen su nivel económico, volumen de producción, ventas, participación en el mercado, utilidades, el rendimiento de las inversiones, con lo que evitaría la disminución del empleo, la imposibilidad de incrementar salarios o el fatal cierre de empresas.

Por lo anterior también se viola el artículo 134 del mismo ordenamiento que establece que los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del DF, y sus respectivas administraciones públicas paraestatales, por medio de la recaudación, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. La administración o manejo de los ingresos provenientes de las cuotas compensatorias no será eficiente ni eficaz, mientras no se destinen los mismos al apoyo de la propia planta productiva nacional dañada o por dañarse, con el objetivo de equilibrar o recuperar los niveles económicos, productivos, de ventas, de empleo, de utilidades y financieros que se han mencionado.

Por otra parte, se entiende por potestad tributaria del Estado o poder tributario, la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

El artículo 73, fracción VII de la Constitución faculta al CU para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, y el artículo 31, fracción IV, establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Aplicando estos artículos a los productores nacionales que forman la planta productiva nacional, derivado de la potestad tributaria del Estado, este último está facultado para imponer a los productores nacionales o sujetos pasivos, la obligación de contribuir, y asimismo, los productores mexicanos tienen la obligación de contribuir de manera proporcional y equitativa, es decir, de acuerdo a su capacidad contributiva, al colocarse en los supuestos de las leyes impositivas.

El efecto que produce la aplicación o destino de los recursos provenientes las cuotas compensatorias por ser aprovechamientos, al gasto público y no a la planta productiva nacional, y los consecuentes efectos económicos negativos que produce, limitan los efectos de los artículos 31, fracción IV y 73, fracción VII Constitucionales, y con ello limitan la potestad tributaria del Estado, debido a que desaparecen o disminuye el número de los sujetos pasivos de la obligación tributaria.

Es decir, al verse obligados a liquidar, vender o fusionar las empresas, disminuye el número de contribuyentes o bien, al disminuir su capital, su producción y sus ventas, disminuye su capacidad contributiva provocando una disminución en los ingresos del Estado, ya que los impuestos se imponen de manera proporcional o de acuerdo a la riqueza de cada contribuyente.

En la medida en que las empresas se vean afectadas, en esa medida disminuye su capacidad contributiva y al mismo tiempo los ingresos que percibe el Estado, lo que afecta también al presupuesto de egresos que se autoriza en función de la Ley de Ingresos o de los recursos con que se cuenta para cubrir el presupuesto, lo

que se traduce en un detrimento del patrimonio del Estado.

#### **4.4. ALCANCE DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS COMO PROTECCION A LA PLANTA INDUSTRIAL MEXICANA.**

Las cuotas compensatorias, por el lento y largo procedimiento para su determinación y considerando que los ingresos que se obtienen de ellas se dispersan en el gasto público sin ningún efecto directo sobre la planta productiva nacional afectada por daño económico derivado de una práctica desleal de comercio internacional, puede decirse que sólo tienen ese efecto de protección para la planta industrial mexicana futura, para los futuros productores nacionales y a largo plazo.

En efecto, no existe compensación para la planta industrial mexicana actual, pues al destinarse como al resto de los aprovechamientos al gasto público, los ingresos provenientes de cuotas compensatorias, se dispersa en éste y no hay una recuperación para esas empresas, lo que a la luz de los principios generales del derecho no es justo, porque son productores que generan empleos, y con ello, el bienestar para los trabajadores, generan ingresos al Estado al pagar sus impuestos, además son ellos quienes invierten en estudios económicos, financieros, viajes y búsqueda de datos para cumplir con los requisitos que impone la SECOFI respecto de la investigación administrativa que determina la existencia de una práctica desleal de comercio internacional, ya que la carga de la prueba dentro de dicha investigación recae precisamente en los denunciantes.

Además, no se cumple con el principio que obliga a darle a cada quien lo suyo o lo que le corresponde. Si determinados productores que son plenamente identificables sufrieron de daño económico o están amenazados con sufrirlo, en una proporción que también es plenamente identificable y calculable, pues son a esos productores a los que de manera directa les corresponde recibir apoyo y a los que se

debería fomentar su recuperación, estabilización y permanencia en el mercado nacional, precisamente con los ingresos derivados de cuotas compensatorias, permitiéndoles la recuperación de su nivel productivo y de expansión.

Para estimar el alcance de las cuotas compensatorias como protección a la planta industrial mexicana, es decir, en qué medida pueden proteger al productor mexicano que sufrió daño o está amenazado de daño por prácticas desleales de comercio internacional, además de lo anteriormente mencionado respecto de su aplicación, es necesario tomar en cuenta que es un proceso muy largo, que toma mucho tiempo desde el momento en que se efectúa la importación de las mercancías bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, la detección por parte del productor mexicano de este hecho, el tiempo que le toma al productor mexicano recabar las pruebas, establecer la denuncia, llenar los largos cuestionarios con información económica y financiera, el tiempo que toma el procedimiento de investigación, desde que se declara el inicio de la investigación administrativa para determinar si existe una práctica desleal de comercio, hasta la resolución final que determina la existencia de dicha práctica desleal y determina una cuota compensatoria.

#### **4.5. PROPUESTA DE SOLUCION**

Establezcamos que el ingreso por concepto del pago de cuotas compensatorias que se cobra en las aduanas del país no se destine al gasto público de la Federación en general, sino que tenga un fin específico y distinto, como el de integrar un fondo administrado y manejado según un programa de apoyo a la planta productiva nacional que se vea afectada por la apertura comercial o por prácticas desleales. De hecho, si uno de los propósitos de la Ley de Comercio Exterior es promover la estabilidad de la industria nacional, debemos impulsarla y procurar su permanencia con lo que se recaude de las cuotas compensatorias.

Necesario será reformar la legislación en vigor, para colmar los vacíos que la Ley como toda obra humana, inevitablemente contiene.

Considerando que hacer las leyes y ejecutarlas es una tarea humana, sujeta a errores y diferencias, deben ser corregidas aprovechando la experiencia de las ciencias, las técnicas y las artes, que estudian las realizaciones y motivaciones sociales.

En la medida en que el Legislador escoja cuáles son los intereses que deben ser jurídicamente protegidos, revise las finalidades lícitas y fije en una ley las distintas formas como pueden organizarse, en esa medida el Estado establecerá el régimen jurídico apropiado a cada ente jurídico.

Las diferencias entre cuotas compensatorias y aprovechamientos son la pauta para determinar que las primeras no pueden ser una subespecie de las segundas dado que las cuotas compensatorias no comparten las características de los aprovechamientos, y que posiblemente esa naturaleza jurídica fue determinada por el legislador como un paliativo o puerta falsa que finalmente no cubre la aún existente laguna de la ley.

Hay que recordar una importante contradicción que hace evidente que la asignación de la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, hecha por el legislador, ha sido arbitraria y consiste en lo siguiente:

- La anterior Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior consideró a las cuotas compensatorias como un impuesto al comercio exterior. Siguiendo los principios generales de los impuestos, la fijación y el pago de dichas cuotas era una obligación unilateral, es decir, como en el resto de los impuestos no existía ninguna contraprestación, función o servicio de parte del Estado hacia el sujeto pasivo y obligado al pago, se tenían que pagar porque lo imponía el Estado mediante Ley.

- Posteriormente, en la actual LCE el Legislador le asigna a la misma figura jurídica, es decir, a las mismas cuotas compensatorias, la naturaleza jurídica de aprovechamientos, o sea, que las cuotas compensatorias, como el resto de los aprovechamientos se imponen y el sujeto pasivo tiene la obligación de pagarlas por las funciones de Derecho Público que realiza el Estado, es decir, que el Legislador contradiciéndose, ahora sí considera que existe una actividad o función que el Estado realiza y que por ello debe el sujeto pasivo pagarlas, es más, se enfatiza la hipótesis de la contraprestación por parte del Estado en la Ley de Ingresos de la Federación para 1996 y también en la de 1997, que determinan en su respectivo artículo 9º que los aprovechamientos se cobran "por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos".

Estas dos acepciones sobre la misma figura jurídica son criterios contradictorios e insustanciales y manifiestan el desconocimiento o poca profundización en el estudio de esta figura jurídica.

Dos condiciones hay que resolver, la primera versa sobre la verdadera naturaleza jurídica de la cuota compensatoria, la segunda relacionada con la primera, versa sobre su legal aplicación y destino amén de eliminar la inconstitucionalidad en la que esta figura incurre en la vigente LCE.

De acuerdo con la clasificación de los tributos o contribuciones de Sergio Francisco de la Garza, a la contribución por gasto la clasifica como una clase de contribución especial, junto con la contribución de mejora y las aportaciones de seguridad social. (173)

La mencionada clasificación establece como género a los tributos o contribuciones y como especies a los impuestos, los derechos, las contribuciones

---

(173) Cfr. Ibidem, págs. 321 y 322.

especiales, que son las de mejora, por gasto y las aportaciones de seguridad social, y, finalmente como otra especie de contribución o tributo incluye a las ex acciones para fiscales, que actualmente se incluyen en la Ley de Ingresos de la Federación como "contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes...", refiriéndose a los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejora, "...causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago".

Sergio Francisco de la Garza señala como caracteres de la contribución por gasto los siguientes:

1. Prestación en dinero.
2. Es una obligación ex-lege.
3. El presupuesto de hecho consiste en el gasto provocado o incrementado con motivo de la realización de una actividad particular.
4. El autor del hecho generador es el particular que provoca el gasto.
5. El sujeto pasivo es el particular que provoca el gasto. (174)

Respecto del primer carácter, la cuota compensatoria comparte ese carácter pecuniario, pues también establece una prestación en dinero, las cuotas compensatorias deben pagarse por los importadores únicamente mediante dinero en efectivo, cheque certificado o depósito en firme.

La fuente de la obligación de pagar las cuotas compensatorias radica, al igual que la contribución por gasto, en la conjunción de la hipótesis legal, abstractamente prevista en la ley, y la realización de un hecho que concretiza dicha hipótesis o presupuesto, por lo que también es una obligación ex-lege. La prestación está prevista en una norma formal y materialmente legislativa.

La SECOFI debería contar con un órgano especial dedicado a desarrollar y aplicar un programa de fomento para las empresas dañadas por prácticas desleales de

---

(174) *Ibidem*, pág 357.

comercio internacional. El presupuesto de hecho mencionado como carácter de las contribuciones por gasto se cumpliría para las cuotas compensatorias, si la SECOFI por medio de dicho órgano de nueva creación realizara un gasto o tuviera que incrementar un gasto para financiar apoyos suficientes y necesarios dirigidos a fomentar el equilibrio y recuperación de la planta productiva nacional dañada a causa de las importaciones bajo prácticas desleales, actividad particular que causa el daño económico sobre el cual debería trabajar el ente público realizando un gasto.

La introducción de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional al causar daño o amenaza de daño a la producción nacional, activaría las funciones del mencionado órgano y programa con que debería contar la SECOFI, a fin de cumplir con la CPEUM y con los objetivos de la propia LCE, lo que implicaría un gasto especial provocado con motivo de la realización de una importación de mercancías bajo prácticas desleales de comercio internacional que causan o amenazan con causar un daño económico a la planta productiva nacional.

El cuarto carácter establece que el autor del hecho generador es el particular que provoca el gasto, y en efecto, los importadores de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional al provocar el daño económico a la planta productiva nacional, con motivo de su actividad, provocarían que el ente público tenga que financiar los apoyos necesarios para equilibrar la economía de la planta productiva nacional dañada y ésto se traduce en un gasto.

Respecto del quinto carácter que señala que el sujeto pasivo es el particular que provoca el gasto, el sujeto pasivo u obligado al pago de las cuotas compensatorias es precisamente el importador de las mercancías bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, que al causar o amenazar con causar daño a la planta productiva nacional, si el destino de los ingresos derivados de esas cuotas compensatorias se aplicaran al fomento de la propia planta productiva nacional,



provocaría un gasto consistente en el financiamiento de los apoyos necesarios a fin de rehabilitar a las empresas dañadas por medio de la aplicación de un programa de fomento y vigilancia a cargo de un órgano especial de fomento del que ya se ha hablado.

Por otra parte, las cuotas compensatorias y los tributos comparten los mismos caracteres o principios.

El carácter público de los tributos considera que éstos son ingresos que percibe el Estado en virtud de su soberanía o potestad de imperio y no en virtud de negocios jurídicos privados, constituyendo parte del Derecho Público. En efecto, las cuotas compensatorias las percibe el Estado con base en su potestad de imperio, no existe contraprestación o actividad que el Estado realice para el sujeto pasivo en la obligación tributaria.

El tributo es una prestación en dinero o en especie, las cuotas compensatorias también son de carácter pecuniario.

Los tributos cumplen con el principio de legalidad "nullum tributum sine lege", consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM. Si se modificara el artículo 63 de la LCE para darle a las cuotas compensatorias la naturaleza jurídica de contribución por gasto y se incluye a la contribución por gasto en el artículo 2º del CFF y en la Ley de Ingresos de la Federación, se cumplirá con este principio, es decir, sería como el resto de los tributos, una obligación ex-lege porque su fuente estaría representada por la conjunción de un presupuesto establecido en la Ley, es decir, un presupuesto, el hecho imponible, una hipótesis de incidencia, y un hecho de la vida real que se ajusta perfectamente a la hipótesis.

La coactividad es una característica de los tributos y también de las cuotas compensatorias, pues si no se cumple voluntariamente con su pago, será mediante la fuerza del Estado o coacción, cuya fuente está en la ley y no en la voluntad de la

administración pública.

El tributo consiste en una relación que se establece entre dos sujetos, es decir es una relación personal, de derecho, obligatoria. Uno de los sujetos tiene derecho a exigir la prestación, ese sujeto es el Estado, y por el otro, el sujeto pasivo o deudor del tributo, quien tiene la obligación de realizar la prestación obligatoria, pecuniaria o en especie.

En efecto, el Estado tiene derecho a exigir el pago de las cuotas compensatorias, y el sujeto pasivo o introductor de mercancías bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, tiene la obligación de realizar la prestación pecuniaria, es decir, de pagar la cuota compensatoria.

Los tributos tienen por objeto o finalidad proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones. Si las funciones del Estado son los medios o formas que reviste la actividad del mismo para su realización, adoptadas por el derecho para cumplir con los fines del Estado, y el contenido de esa actividad se determina según la capacidad jurídica de los entes públicos, en planes y programas, los ingresos provenientes de cuotas compensatorias, pueden ser un recurso directo para que el Estado realice su función administrativa y cumpla con el fin de fomentar y promover el desarrollo económico y social del país apoyando, mediante un programa de fomento y vigilancia, a la planta productiva nacional afectada por prácticas desleales de comercio internacional a fin de que ésta permanezca y pueda desarrollarse normalmente.

Los tributos deben ser justos, este principio está contenido en el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM, consiste en que los tributos en general, deben ser proporcionales y equitativos. Las cuotas compensatorias cumplen con este principio pues su monto se determina en caso de discriminación de precios, por regla general, en una proporción equivalente a la diferencia entre el valor normal, que es el precio

menor, y el precio de exportación que será el comprobable en el país exportador; y en caso de subvención serán equivalentes al monto del beneficio otorgado, es decir, en ambos casos la cuota compensatoria es proporcional al margen de discriminación de precios o de la subvención, es decir, proporcional al beneficio económico del sujeto pasivo, o bien, proporcional a la riqueza obtenida con dichas prácticas, en esa proporción se impone la cuota compensatoria. Es equitativa pues se aplica o es obligatoria para todo aquel que incurra en el supuesto de ley, siendo éste, la introducción de mercancías bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional a las cuales se les impuso una cuota compensatoria.

En principio, los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados. Existe un principio que ordena que todos los ingresos se destinen a un fondo común, que a su vez debe destinarse a los gastos generales. Este carácter se refiere al principio de no afectación de recursos, conocido también como principio de unidad de caja, y que consiste en que los recursos que obtiene el Estado no se afecten especialmente a gastos determinados, sino que ingresen a formar un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones. Su finalidad principal es impedir que determinados ingresos sufran una especial afectación, es decir, pretende que exista una recaudación destinada a gastos generales y no una recaudación con fines de gastos especiales.(175)

El artículo 1º del CFF establece que sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico, es decir, que todos los tributos deben destinarse a cubrir los gastos públicos, excepto, aquellos tributos que por Ley se destinen a un gasto específico. Este artículo ha sido la base y fundamento legal de este principio, sin embargo, actualmente por las exigencias económicas y sociales, existe la necesidad de afectar determinados recursos para gastos específicos, lo que

---

(175)Cfr. Faya Viesca, Francisco. *Ibidem*, pág. 219.

evidencia que la realidad se impone a los moldes teóricos.

En nuestro sistema jurídico, la no afectación de recursos ya no es un principio financiero ortodoxo e inmutable. La naturaleza misma de las contribuciones de mejora y aportaciones de seguridad social, han requerido precisamente que los ingresos que producen sean destinados específicamente a cumplir con el fin para el cual se establecieron. En el caso de las primeras, se destinan a la realización de obras públicas concretas y determinadas, y en el caso de las segundas, respecto de las cuotas obrero-patronales, éstas se destinan específicamente a cubrir los gastos derivados de las propias funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social y no a otros gastos generales, lo mismo sucede con las percepciones del ISSSTE y del INFONAVIT.

El artículo 4º del CFF admite también la posibilidad de que los ingresos de la Federación pueden destinarse a un fin específico. En su segundo párrafo en el que establece que la recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, "aún cuando se destinen a un fin específico", lo hará la SHCHP o por oficinas autorizadas por la misma, se confirma que los tributos, que son ingresos de la Federación, pueden tener o pueden destinarse a un fin específico, y que no es inadvertida esta posibilidad para el CFF.

Por la naturaleza misma de las cuotas compensatorias, por el fin que persiguen y para no incurrir en inconstitucionalidad, es justificable y a la vez conveniente destinar los ingresos provenientes de éstas, a cubrir los gastos derivados del financiamiento de los apoyos económicos para el fomento de la planta productiva nacional afectada por prácticas desleales de comercio internacional, y no destinarse a gastos generales.

Es importante considerar por una parte, que el Estado persigue el crecimiento económico, el pleno empleo y la estabilidad de los precios, y por la otra,

que cada partida de ingresos y de egresos o gastos tiene una repercusión inmediata y directa tanto en la economía nacional, como en las distintas unidades económicas de consumo y de producción. Esta repercusión puede ser a favor o en contra, puede deprimir o incentivar a estos entes, y puede provocar un equilibrio o desequilibrio en los mismos, por lo que es necesario que esa repercusión sea positiva y a favor de éstos, haciéndola más viable para que el Estado efectivamente alcance y cumpla con sus fines económicos, fomente la permanencia y desarrollo de la planta productiva nacional, y con ello la subsistencia y creación de empleos.

Consecuentemente, se proponen las siguientes reformas:

a) La adición al primer párrafo y una quinta fracción al artículo 2º del CFF para incluir a las contribuciones por gasto como otra especie de contribución, en los siguientes términos:

Artículo 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos y *contribuciones por gasto*, las que se definen de la siguiente manera:

...

*V. Contribuciones por gasto son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas o morales que provoquen un gasto especial al Estado con la realización de sus actividades privadas.*

b) La modificación al artículo 63 de la LCE para quedar como sigue:

ARTICULO 63.- *Las cuotas compensatorias serán consideradas como contribuciones por gasto en los términos del artículo 2º, fracción V, del Código Fiscal de la Federación y quedarán afectadas a la Comisión Especial de Fomento y Vigilancia.*

c) La creación, contenida y regulada en la LCE, de la Comisión Especial de Fomento y Vigilancia, que sería un órgano de la SECOFI encargado exclusivamente

de desarrollar y aplicar un programa de fomento y de la vigilancia del desarrollo de la Planta Productiva Nacional afectada por prácticas desleales de comercio internacional.

Para este efecto, se propone las siguientes adiciones a la LCE: una IV fracción al artículo 3º de la LCE, para incluir a la mencionada Comisión Especial de Fomento y Vigilancia; un tercer párrafo al artículo 6º, para vincular su actuación con la de la Comisión de Comercio Exterior; un artículo 6º-BIS, para establecer su objetivo, en los siguientes términos:

Artículo 3º.- ...

*IV. Comisión Especial, la Comisión Especial de Fomento y Vigilancia.*

Artículo 6º.- ...

*La Comisión deberá trabajar conjuntamente, consultar y obtener el visto bueno de la Comisión Especial, antes de hacer cualquier comendación sobre posibles modificaciones en materia de cuotas compensatorias que se encuentren vigentes, en el entendido de que sin la aprobación de la Comisión Especial, la Comisión no podrá emitir ninguna recomendación.*

*Artículo 6º-BIS.- La Comisión Especial de Fomento y Vigilancia desarrollará y aplicará el Programa de Fomento para la Planta Productiva Nacional afectada por prácticas desleales de comercio internacional, además, vigilará que el desarrollo de la misma Planta Productiva Nacional sea el normal y adecuado.*

d) La creación, a cargo de la SECOFI, de un Programa de fomento y vigilancia del desarrollo de la Planta Productiva Nacional afectada por prácticas desleales de comercio internacional. Su objetivo será financiar, con los ingresos derivados de las cuotas compensatorias, los apoyos que requieran los productores nacionales afectados, que sufrieron un daño económico o están en peligro de sufrirlo, con la finalidad de que dichos productores nacionales recuperen o mantengan su giro industrial, su volumen de producción, su volumen de ventas, su participación en el

mercado, el volumen de las utilidades, el rendimiento de sus inversiones, el nivel de la utilización de la capacidad, los inventarios, el empleo y el desempeño financiero, y por tanto, su presencia en el mercado nacional con vistas a que no se obstaculice o estanque su desarrollo y expansión normal, entendiéndose esto último como aquel que pueden alcanzar sin la presencia dañina de las prácticas desleales de comercio internacional.

e) La inclusión en el artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación de las Contribuciones por gasto, como otro ingreso del Erario Federal y que a su vez deberán incluir a las cuotas compensatorias. Además, esta Ley deberá establecer en su articulado que los ingresos provenientes de las Contribuciones por Gasto que deriven del pago de cuotas compensatorias, se destinarán previa aprobación de la SHCP, al programa a cargo de la Comisión Especial de Fomento y Vigilancia de la SECOFI, de la siguiente manera.

Artículo 1º.- ...

*V.- CONTRIBUCIONES POR GASTO*

*1. Cuotas compensatorias*

Artículo \_\_\_\_.- *Los ingresos provenientes de cuotas compensatorias, se destinarán previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Programa de Fomento para la Planta Productiva Nacional afectada por prácticas desleales de comercio internacional, a cargo de la Comisión Especial de Fomento y Vigilancia de la SECOFI.*

f) La inclusión en el Presupuesto de Egresos del Programa de fomento y vigilancia del desarrollo de la planta productiva nacional afectada por prácticas desleales de comercio internacional, con su correspondiente partida presupuestaria, a cargo de la Comisión Especial de Fomento y Vigilancia de la SECOFI.

De estas propuestas se desprende dos afirmaciones, la primera consiste en que las cuotas compensatorias pueden ser contribuciones por gasto, la segunda consiste en que éstas últimas pueden considerarse como contribuciones o tributos y por consiguiente las cuotas compensatorias también.



## CONCLUSIONES

1. Uno de los fines del Estado es lograr el desarrollo y equilibrio económico, por lo que sus funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional deben dirigirse a su cumplimiento y a tutelar los bienes jurídicos contenidos en la CPEUM, de manera eficaz, coordinada y coherente, buscando la unidad de criterios sobre el tratamiento legal de las distintas figuras jurídicas reguladas.

2. El cometido del Estado de fomento económico debe ser planeado cautelosamente, obteniendo, manejando y aplicando acertivamente los recursos con que cuenta el Estado, dentro de un marco jurídico con el que se procure justicia, seguridad y el bien común.

3. El Estado, en busca de un mayor desarrollo económico, por una parte, a través de la negociación y firma de tratados internacionales, debe establecer las bases y condiciones más justas y favorables para que sus nacionales participen en el comercio exterior logrando su inserción en la comunidad internacional, con la intención de equilibrar la balanza comercial; por otra parte, debe desarrollar su actividad financiera dirigida a generar riqueza y estabilidad económica de tal forma que ambas vías sean una estrategia para alcanzar la inversión, el ahorro, la productividad y con ello, los fines del Estado. El crecimiento económico hacia el interior, como hacia el exterior, deben planearse, fomentarse y desarrollarse de manera vinculada, pues sus efectos impactan al mismo Estado.

4. La planta productiva nacional, que es parte del elemento del Estado llamado población, por decisión soberana del Estado y porque la realidad internacional así lo demanda, tiene dos campos comerciales en los cuales desarrollarse y competir: el primero se refiere al campo del comercio

exterior, regulado básicamente por el GATT-OMC, por los TLC firmados por México, la LCE y demás leyes especiales. El segundo campo se refiere al comercio interno, en el que no sólo existe la competencia entre productores nacionales, también existe la competencia entre productores nacionales y extranjeros que, como efecto natural de la apertura comercial con el exterior, introducen sus mercancías al territorio nacional y compiten con las mercancías nacionales.

5. Si bien es cierto que el comercio exterior abre mercados para los productores-exportadores nacionales en el extranjero, también es cierto que ese mismo comercio exterior coloca a los productores nacionales en franca competencia con los productores extranjeros que frecuentemente pertenecen a países con un nivel de desarrollo más alto que el de México.

6. Como efecto positivo de la apertura económica para el consumidor nacional podemos señalar la variedad en productos, calidad, precios y la posibilidad de adquirir productos que no existen en el país, además de que la competencia con el extranjero incentiva al productor mexicano a producir con mayor calidad, mejorar su tecnología, optimizar sus recursos y ofrecer mejores precios, todo ello cuando su nivel de producción y ventas se lo permita. El efecto negativo aparece cuando esa introducción de mercancía extranjera se hace bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional que dañan o amenazan de daño a los productores nacionales, daño que hasta la fecha, a pesar de contar con un procedimiento de investigación de existencia de prácticas desleales de comercio internacional y la consecuente determinación de cuotas compensatorias, no es compensado ni neutralizado.

7. Para participar en ambos campos comerciales, los productores nacionales requieren de normas y actos de gobierno justos, que les permita un desarrollo en condiciones normales y favorables hacia en interior y hacia el exterior para poder competir en el mercado nacional e internacional. La función legislativa no debe ser arbitraria. La creación de nuevos términos legales, como la utilización de los ya existentes por parte del legislador requiere de una adecuada técnica legislativa, caracterizada por el vasto dominio y profundización de la materia sobre la que se legisla, tomando en cuenta los efectos jurídicos de su aplicación. Así, los términos legales aplicables a cada figura jurídica deben ser precisos, específicos, claros y deben identificarse con la naturaleza jurídica de la misma.

8. A partir del inicio de la apertura comercial, 1987, la economía mexicana ha estado inmersa en constantes cambios derivados del ingreso indiscriminado de productos, que la mayoría de las veces sustituyen a los que se fabrican en el país. Este proceso ha ocasionado trastornos en la condición productiva y de comercialización de empresas a nivel interno, ya que el bajo costo con el que se importan las mercancías aunado al daño económico que producen las que se introducen bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, ha ocasionado la desaparición de empresas nacionales encargadas de abastecer y producir dichas mercancías.

9. La necesidad de equilibrar el libre flujo de mercancías y el sano desarrollo de la planta productiva nacional, está contemplada tanto en el GAT-OMC, TLC, como en la legislación mexicana, específicamente en la LCE. Así en los mencionados instrumentos legales se permite imponer el pago de un derecho compensatorio, un derecho *antidumping* o como lo establece la

LCE, una cuota compensatoria.

10. A pesar de que en la LCE se prevé la determinación de cuotas compensatorias, en la práctica dicha determinación resulta de poca utilidad para quienes son afectados por una práctica desleal de comercio, ya que finalmente no se llega a la compensación del daño sufrido a causa de dichas prácticas desleales, y consecuentemente, se viola la libertad de trabajo de esos productores nacionales y se limita la potestad tributaria del Estado al disminuir los sujetos y objetos de la obligación tributaria.

11. El afectado directo por una práctica desleal de comercio internacional es el productor nacional por el daño que le causa y el afectado indirecto es el Estado al ver limitada su potestad tributaria consagrada en la CPEUM.

12. La cuota compensatoria se creó con un objetivo específico tanto en los instrumentos internacionales como en la LCE, ese objetivo es impedir, eliminar, restringir, contrarrestar, neutralizar, rectificar el daño económico a la planta productiva nacional.

13. Por la aplicación que el Estado hace de los ingresos derivados de las cuotas compensatorias, éstas no cumplen con su objetivo ya que se dispersan en el gasto público sin representar para la planta productiva nacional, un medio de compensación del daño sufrido por prácticas desleales de comercio internacional.

14. Puede concluirse que el Estado mexicano permite la introducción de mercancías extranjeras en cumplimiento a los tratados internacionales firmados por Él mismo, esa introducción puede ser leal o desleal y ambas compiten con el productor mexicano en el mercado nacional. En caso de ser bajo condiciones de prácticas desleales causarán daño al productor nacional y

agotando el largo procedimiento de investigación correspondiente, el Estado determina e impone el pago de cuotas compensatorias a las mercancías cuya importación daña al productor nacional, posteriormente las cobra, pero no destina los ingresos derivados de éstas al fomento y recuperación de esa planta productiva nacional dañada, los destina a gasto público donde se dispersan sin representar ninguna protección para la mencionada planta productiva nacional, que queda sin ver compensado el daño que sufrió. Esto provoca la desaparición de esos productores o la disminución de su capacidad de producción y ventas, y con ello disminuye su capacidad contributiva, por lo que se viola la garantía individual de libertad de trabajo pues inhibe la actividad de los productores y además limita la potestad tributaria del Estado en perjuicio del propio Estado.

15. Mantener la planta productiva nacional no sólo requiere de la inversión, trabajo y esfuerzo de los particulares. El Estado debe proteger a dicha planta productiva mediante el ejercicio de sus funciones, por dos razones principales, la primera es que la planta productiva nacional, como parte de su población, debe gozar del respeto y protección de sus garantías individuales, además el Estado debe fomentar su desarrollo pues de éste depende el equilibrio económico, así como el equilibrio de la balanza comercial y la posibilidad de que esa industria nacional pueda convertirse en exportador y no sólo comerciar a nivel nacional. La segunda razón es que el Estado se ve limitado en su potestad tributaria en la misma proporción en que se deprime e inhiba la actividad del productor nacional, ya que éste, en la medida en que no se le apoye y proteja tiende a desaparecer o a disminuir su capacidad contributiva, teniendo como resultado la disminución de la cantidad de sujetos y objetos de la obligación tributaria en detrimento del propio Estado.

y objetos de la obligación tributaria en detrimento del propio Estado.

16. El choque de intereses económicos-políticos y el que los organismos creados para regular el comercio internacional no tengan la agilidad y presteza que se requiere para corregir y superar las desviaciones que se presenten en el intercambio de mercancías a nivel mundial, aunado a que los precios de las materias primas y de los bienes poco elaborados, que exportan los países no desarrollados o en vías de desarrollo se deterioran como resultado de prácticas desleales es una realidad injusta, pero más preocupante e injusto resulta que el propio sistema jurídico mexicano, la actividad financiera del Estado, la planeación nacional, sean deficientes o inexistentes, arbitrarios e inconstitucionales respecto de la garantía individual de libertad de trabajo de los productores nacionales que se enfrentan a esas prácticas desleales, ya que no representa para ellos ninguna compensación la determinación, cobro y aplicación de cuotas compensatorias, figura que por la naturaleza jurídica que le ha determinado la LCE y su consecuente tratamiento y aplicación, no cumple con el objeto para el cual fue creada y adoptada en nuestra legislación.

17. Por lo tanto, es necesario que el legislador realice reformas respecto de la figura jurídica llamada cuota compensatoria, iniciando por la asignación de la naturaleza jurídica que verdaderamente le corresponde, y posteriormente reformar las leyes que determinan su manejo y aplicación, de tal forma, que esta figura jurídica cumpla con el objeto para el cual se creó y los efectos de su aplicación no sean inconstitucionales, en beneficio de la planta industrial mexicana y del mismo Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- ADAM Adam, Alfredo y BECERRIL Lozada, Guillermo  
La Fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México; 2ª ed.; México, 1989.
- ANDRADE de S., Eduardo  
La Intervención del Estado en la Economía. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM, 1989.
- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz y FERNANDEZ y Cuevas, José M.  
Derecho Fiscal, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1991.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco  
Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, S.A.; 17ª ed.; México, 1992.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto  
Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa; México, 1992.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa Manuel,  
Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso, Edit. Limusa; México, 1991.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto  
Principios de Derecho Tributario, Edit. Limusa; 3ª ed.; México, 1991.
- FAYA Viesca, Francisco  
Finanzas Públicas, Edit. Porrúa, S.A.; 2ª ed.; México, 1988.
- GARCIA Maynez, Eduardo  
Introducción al estudio del Derecho, Edit. Porrúa, S.A.; 39ª ed.; México, 1988.
- KELSEN, Hans  
Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, 2ª ed.; México, 1988.
- MANTILLA Molina, Roberto L.  
Derecho Mercantil, Edit. Porrúa S.A., 24ª ed.; México, 1993.
- MARGAIN Manautou, Emilio  
Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., 11ª ed., México, 1993.
- MERCADO, H. Salvador  
Comercio Internacional II, Edit. Limusa, S.A. de C.V., Grupo Noriega Editores, 3ª ed., México, 1994.

RODRIGUEZ Lobato, Raúl

Derecho Fiscal, 2ª ed.; Edit. Harla, México, 1986.

ROJAS Yáñez, Jorge y QUINTANA Valtierra, Jesús

Derecho Tributario Mexicano, Edit. Trillas S.A. de C.V., 2ª ed., México, 1994.

SANCHEZ León, Gregorio

Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Cárdenas; 9ª ed.; México, 1994.

SEARA Vázquez, Modesto

Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, S.A.; 13ª ed.; México, 1991.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Prácticas Desleales de Comercio, Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Monografía núm. 6, SECOFI; México, 1991.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Aranceles, Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Monografía núm. 4, SECOFI; México, 1991.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, SECOFI; 3ª ed.; México 1992.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Dictamen del Consejo Asesor, Tratado de Libre Comercio en América del Norte, SECOFI; México, 1992.

SERRA Puche, Jaime

Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Edit. Miguel Angel Porrúa, Editores; México, 1991.

SERRA Puche, Jaime

Avances en la Negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI; México, 1992.

SERRA Puche, Jaime

México y la Ronda Uruguay del GATT, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI; México, 1992.

SERRA Puche, Jaime

La política industrial de México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI; México, 1994.



- SERRA Puche, Jaime  
La política comercial de México, 1989-1994, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI; México, 1994.
- SERRA Puche, Jaime  
La reciprocidad internacional a la apertura económica de México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI; México, 1994.
- SERRA Rojas, A.  
Derecho Administrativo, Edit. Librería de Manuel Porrúa, S.A., 3ª ed.; México, 1965.
- SERRANO Migallón, Fernando (Coordinador)  
Estudios Jurídicos en Memoria de Jorge Barrera Graf, Edit. Porrúa, S.A.; México, 1993.
- SNIDER, Delbert A.  
Introducción a la Economía Internacional, Edit. Hispano Americana, México, 1963.
- VALDEZ, Raúl y LOAEZA T., Enrique.  
Terminología Usual en las Relaciones Internacionales. Derecho Diplomático y Tratados; Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, número 6; México, 1976.
- WITKER, Jorge, PEREZNIETO, Leonel.  
Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, 2ª ed.; Edit. Nueva Imágen- UNAM, México, 1980.
- WITKER, Jorge  
El GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas), Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1986.
- WITKER, Jorge y JARAMILLO, Gerardo  
Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Del GATT al Tratado Trilateral de Libre Comercio. UNAM, México, 1991.
- WITKER, Jorge  
Aspectos Jurídicos del TLC. Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1992.
- WITKER, Jorge y JARAMILLO Vázquez, Gerardo  
El Régimen Jurídico de Comercio Exterior de México, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1993.

## DICCIONARIOS

DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael

Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, S.A., 21ª ed.; México, 1995.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, S.A.; 2ª ed.; México, 1987

ROOB, Louis A.

Diccionario de términos legales, Edit. Limusa; México, 1991.

URRUTIA Raola, Manuel

Diccionario de Negocios, Edit. Limusa, México, 1991.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -

Código Fiscal de la Federación.

Código de Comercio.

Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.

Ley de Comercio Exterior.

Ley Aduanera.

Ley de Planeación.

Ley de Derechos.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Reglamento de la Ley Aduanera.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

## ACUERDOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

Acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, publicado el 30 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 y de 1994.

Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de 1979 y 1994.

Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Acuerdo sobre Normas de Origen, publicado el 30 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, publicado el 30 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo sobre Salvaguardas, publicado el 30 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

Decisión sobre el examen del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, 15 de abril de 1994. Publicado el 30 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

Declaración relativa a la solución de diferencias de conformidad con el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o con la parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y medidas compensatorias, 15 de abril de 1994. Publicado el 30 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

Declaración sobre la contribución de la Organización Mundial del Comercio al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial, 15 de abril de 1994. Publicado el 30 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.

## OTROS DOCUMENTOS

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Iniciativa de Ley de Comercio Exterior, presentada a los C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. 23/93.

Versión Estenográfica de las Comisiones de ambas Cámaras en Conferencia, con el señor Doctor Pedro Noyola, Subsecretario de Comercio Exterior, en relación a la Iniciativa de Ley de Comercio Exterior, celebrada en la Sala de Audiencias "Presidente Sebastián Lerdo de Tejada" del propio Senado. México, D.F., a 30 de junio de 1993.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.